

FORSKRIFT OM LEVERINGSPLIKT FOR FARTØY MED TORSKETRÅLTILLATELSE

Ivaretar forskriften sitt formål?

Kandidatnummer: 403

Veileder: Jon Gauslaa

Leveringsfrist: 25. November 2005

Til sammen 13 392 ord

27.04.2006

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Avhandlingens tema og problemstilling.....	1
1.2	Avgrensning.....	2
1.3	Definisjoner.....	2
1.4	Rettskilder og metode.....	3
1.5	Forskriftens hjemmelsgrunnlag.....	4
1.6	Den videre fremstilling.....	5
2	<u>FORMÅL</u>	<u>5</u>
2.1	Innledning.....	5
2.2	Fiskeripolitiske hovedmålsetninger.....	6
2.3	Hjemmelslovene.....	7
2.3.1	Deltakerloven.....	7
2.3.2	Saltvannsfiskeloven.....	9
2.4	Forskriftens formålsparagraf.....	10
2.4.1	Historikk.....	10
2.4.2	Oppdydning og standardisering.....	12
2.5	Spørsmålene videre.....	12

3 GJENNOMGANG AV REGELVERKET 13

3.1	Hvordan blir leveringsvilkår ilagt og hvilke trålere er ilagt slike vilkår?.....	13
3.2	Hvem har leveringsansvaret?	16
3.3	Leveringspliktig fangst skal leveres til godkjent anlegg innenfor tilgodesett region.....	16
3.3.1	Leveringsplikten.....	16
3.3.2	Regioninndelingen	18
3.3.3	Godkjente anlegg.....	20
3.4	Uttrykket "leveringspliktig fangst"	23
3.4.1	Hva faller inn under uttrykket "leveringspliktig fangst".....	23
3.4.2	Fangst holdt utenfor leveringsplikten.....	24
3.4.3	Fangstsammensetningen.....	25
3.4.4	Forholdet til formålet.....	25
3.5	Konsesjoners rettsstilling i forhold til ny lovgivning.....	26
3.6	Pris.....	27
3.6.1	Innledning.....	27
3.6.2	Beregningsmodellen.....	28
3.6.3	Hvordan beregningsmodellen benyttes.....	31
3.6.4	Når fangsten likevel ikke blir solgt i regionen.....	31
3.6.5	Når tråler og anlegg har samme eier	34
3.6.6	Formålsbetraktninger.....	35

3.7 Frakt.....	36
3.8 Kontroll, sanksjoner og straff.....	38
3.8.1 Innledning.....	38
3.8.2 Kontroll.....	39
3.8.3 Sanksjonssystemet.....	40
3.8.4 Formålsbetraktninger.....	43
<u>4 KONKLUSJON</u>	<u>46</u>
<u>5 LITTERATURLISTE</u>	<u>49</u>

Liste over tabeller, figurer og kart.

Vedlegg:

1. Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.
2. Mattilsynets ”kodeliste produksjonsformer”.

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema og problemstilling

Forskrift fastsatt ved kgl. res. 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltilatelse (heretter forskriften),¹ har en egen formålsparagraf om å ”sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten.” Denne avhandlingen tar for seg spørsmål om dette og andre formål innen fiskerilovgivningen blir ivaretatt gjennom forskriftens regler.

I tiden forut for forskriften ble ikke all fangst som var øremerket anlegg i Finnmark fylke levert i henhold til forutsetningene.² Det denne avhandlingen vil behandle er om forskriften har bedret, eller har potensial til å bedre forholdene, slik at fangst blir levert på en måte som kan anses formålstjenelig og i henhold til gjeldende regelverk. Hvordan og hvilke muligheter forskriften har til å ivareta formålet, vil være den aktuelle problemstilling for avhandlingen.

Forskriftens leveringsplikt gjøres gjeldende når trålere med konsesjonsbaserte (eller andre typer) leveringsforpliktelser, ikke får levert fangsten sin fordi det anlegget som er tilgodesett i konsesjonsavtalen av en eller annen grunn ikke kjøper fangsten. Forskriften skal fange opp og gi regler om hva som skal skje med slik type fangst. På dette område har det forut for forskriften manglet et sentralt regelverk. Forskriften hjemler en prosedyre som må følges for at leveringsplikten skal anses som oppfylt. I følge denne prosedyren behøver

¹ Vedlegg 1.

² Jfr departements høringsnotat av 5. mai 2003, ”Forslag til endring i ordningen med leveringsvilkår...” s. 4, og Trondsen og Jørgensen s. 1. I denne rapporten blir leveringsmønsteret for Finnmark i årene 1999 - 2004 analysert. De tallene forfatterne har kommet frem til vil jeg benytte i denne avhandlingen som faktisk riktige, og viser til forfatternes innledning på side 6 i rapporten.

ikke nødvendigvis fangsten å leveres der det i utgangspunktet var tenkt. Så lenge prosedyren i forskriften er fulgt, er den forskriftsbaserte leveringsplikt oppfylt.

1.2 Avgrensning

Avhandlingen vil omfatte en gjennomgang av forskriftens regler samt hjemmellovenes relevante regler i forhold til forskrift eller formål. En enkel redegjørelse for andre relevante regler innenfor det aktuelle temaet vil forekomme. Øvrig fiskerilovgivning, nasjonal så vel som internasjonal, faller utenfor avhandlingen og vil ikke bli behandlet annet enn hvor det er nødvendig ut fra åpenbare sammenhenger i teksten. Forskriftens forhold til konkurranselovgivningen, faller også utenfor avhandlingens tema, og vil kun bli behandlet der dette er nødvendig for å belyse relevante problemstillinger i forholdet mellom forskrift og formål.

1.3 Definisjoner

Leveringsplikt: Med leveringsplikt menes en plikt til å levere en viss mengde fangst, fastsatt gjennom konsesjon, e.l., til et, eller flere bestemte anlegg, områder, kommuner, fylker eller regioner. Ordet leveringsplikt benyttes også om plikten til å følge de leveringsprosedyrer som følger av forskriften.

Konsesjon og konsesjonsavtale: Med konsesjon og konsesjonsavtale menes en avtale der forvaltningen ut fra en vurdering inngår en avtale om at en virksomhet skal kunne finne sted. Det blir ofte knyttet vurderinger om at visse forutsetninger må være oppfylt for å få tillatelsen. Slike forutsetninger kan være faglige, samfunnsmessige, og / eller de kan bygge på vurderinger av om ønskede formål blir ivaretatt gjennom å gi tillatelse.³

Øvrige begrep som benyttes i avhandlingen defineres underveis.

³ Se Graver s. 47 og 48.

1.4 Rettskilder og metode

Norsk fiskerilovgivning er et sammensatt og gjennomregulert regelverk der fullmaktslover åpner for detaljregulering gjennom forskrifter. Grunnen til at dette rettsområde er så gjennomregulert både når det gjelder hvem som har rett til å utøve fiske, hvilke mengder som kan hentes ut av fiskeressursene, og tekniske reguleringer, er overkapasitet i fiskeflåten. På verdensbasis er det dobbelt så mange fiskefartøyer som det er behov for.⁴ Nettopp på grunn av dette er det viktig at fiskeressursene blir forvaltet etter faste regler som bygger på formål om en levedyktig fiskebestand, også i fremtiden. Dette fører til fiskeriforskrifter som er detaljorienterte både når det gjelder form og innhold, samtidig som de forsøker å oppfylle et formål. Innenfor dette område bygger denne avhandlingen på vanlig, norsk juridisk metode, etter gjeldende rettskildelære.⁵ De relevante lover er:

- Deltakerloven, lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (heretter: deltl), som har samlet en rekke eldre lover om deltakelse i fiske under en lov som regulerer hvem som kan delta i fiske, gjennom ulike konsesjonsordninger, m.v.
- Saltvannsfiskekloven, lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (heretter: saltvfl), som er en vid fullmaktslov som gir departementet myndighet til å sette i verk detaljerte reguleringer når det gjelder utøvelsen av fiske.
- Råfiskloven, lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, som regulerer alt førstehåndssalg av fisk i Norge og som gir salgslagene enerett til å omsette fisk fra fisker til kjøper.
- Forvaltningsloven, lov av 10. feb. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter: fvl), som regulerer saksbehandlingen i offentlig forvaltning med sikte på å gi visse grunnleggende rettsikkerhetsgarantier for partene og borgerne generelt.

⁴ Jfr Lekve s. 34.

⁵ Se f. eks Eckhoff.

Foruten den forskriften som er hovedtema for denne avhandlingen vil relevante regler i forskrift om tildeling av tillatelse til å drive fiske med trål av 12. desember 1986 (heretter: trålforskriften), bli behandlet.

Utgangspunktet for forståelsen av lover og forskrifter er tatt i de aktuelle bestemmelsenes ordlyd. Som rettskildefaktorer blir forarbeider samt Fiskeri - og kystdepartementets (heretter: departementet) og Fiskeridirektoratets (heretter: direktoratet) forvaltningspraksis tillagt vekt, det samme vil Norsk Råfisklags praksis der salgslagets myndighetsområde er direkte hjemlet i eller i medhold av lov. Juridisk teori, reelle hensyn og formålsbetraktninger vil også bli benyttet som rettskildefaktorer.⁶

1.5 Forskriftens hjemmelsgrunnlag

Forskriften er fastsatt ved kgl.res. 12. september 2003. Den ble fremmet av Fiskeridepartementet.⁷ Forskriften er hjemlet i deltl § 12 og § 19 og saltvfl § 4 annet ledd.

Konsesjon for å drive fiske med trål er hjemlet i trålforskriften, som også er hjemlet i deltl § 12. Det følger av § 12 at det kan fastsettes vilkår for tildelingen av tråltillatelse, som for eksempel vilkår om leveringsplikt.

Det følger av deltl § 19 at alle konsesjoner som er gitt for en bestemt type fiske, kan bli tilbakekalt. I vårt tilfelle er det snakk om trålfiske. Det følger videre av paragrafens andre punktum at myndighetene også kan ”avgrense alle spesielle tillatelser for en bestemt type fiske eller fangst til et snevrere geografisk område eller til et mindre omfang av typer fiske eller fangst enn tillatelsene omfatter.”

⁶ Jfr Eckhoff kapittel 1.

⁷ Endret navn til Fiskeri- og kystdepartementet 1.10.2004.

Ser vi på hjemmelsgrunnlaget i saltvfl § 4 annet ledd gir denne regelen departementet hjemmel til å bestemme at en del av totalkvoten skal leveres for tilvirkning i bestemte distrikter. Her rører vi ved noe av essensen i forskriften. Den er nettopp blitt gitt som et redskap for å sikre at en del av kvoten blir levert i bestemte distrikter.

Forskrift om leveringsplikt har et klart hjemmelsgrunnlag i de nevnte bestemmelsene.

1.6 Den videre fremstilling

Avhandlingen faller i tre hoveddeler: Først vil det i kapittel 2 redegjøres for aktuelle formål. I kapittel 3 blir det foretatt en gjennomgang av forskriftens regler hvor forholdet til formålet blir behandlet fortløpende under hvert underkapittel. Kapittel 4 er konklusjonsdelen, der det som har kommet frem gjennom avhandlingen blir oppsummert.

2 Formål

2.1 Innledning

Når det snakkes om en bestemmelses formål, siktes det blant annet til at bestemmelsen anses som et egnet middel til å nå et ønsket mål. En bestemmelse kan være mer eller mindre egnet når det gjelder å fremme dette målet, og her må det letes etter holdepunkter for å vurdere hva som kan anses å være bestemmelsens formål. I bestemmelsens forarbeider er det ofte uttalelser som kan være viktige holdepunkter, samtidig som vurderinger, egne så vel som vurderinger gjennom juridisk litteratur, kan være retningsgivende.

Ulike formålsbetraktninger har også ulik relevans ved avgjørelsen av et tolkningsspørsmål. Situasjoner der bestemmelsens formål blir bedre realisert gjennom ett tolkningsresultat enn et annet, er vanlig. I denne forbindelse er det viktig å huske på at ikke alle formålsbetraktninger veier like tungt. Vekten avhenger av flere ting, blant annet om det

dreier seg om et lovfestet forhold, eller et forhold som er nevnt i forarbeidene, eller man av andre grunner har holdepunkter for å hevde at lovgiverne ønsket forholdet fremmet. Finnes det autoritativ støtte for en formålsbetraktning, eller er det bare noe man selv mener bestemmelsen er egnet til å fremme, og hva er motargumentene? Slike og lignende spørsmål vil være av betydning når det gjelder formålsbetraktninger.⁸

Når det er tatt inn en formålsparagraf i en lov eller forskrift, som det er i forskriften som behandles i denne avhandlingen, er dette et signal på hva lovgiverviljen er, og hvilken retning det er ønskelig at regelfortolkningen bør ta. Slike bestemmelser er som regel ikke direkte rettslig bindende og gir ofte ikke direkte hjemmel for rettslige vedtak og beslutninger, men de vil være viktige momenter ved tolkningen av bestemmelsene. De vil også være retningsgivende for hvordan lovanvendelsen skal være, og for det skjønnet som skal utøves i forbindelse med lovanvendelsen.

For å gi en oversikt over forskriftens formål tar jeg i kapittel 2.2 utgangspunkt i generelle målsetninger innen fiskerisektoren. Under kapittel 2.3 tar jeg for meg forskriftens hjemmelslover, og formålsbetraktninger i forbindelse med disse. Videre blir forskriftens egen formålsparagraf nærmere behandlet i kapittel 2.4, hvor det redegjøres for litt relevant historikk (2.4.1), før det drøftes om opprydning og standardisering i seg selv kan betraktes som et mål for forskriften (2.4.2). Kapittel 2.5 redegjør for den videre fremstillingen.

2.2 Fiskeripolitiske hovedmålsetninger

I Stortingsmelding nr 93 for 1982-83, om retningslinjer for fiskeripolitikken,⁹ ble det stilt opp fire generelle målsettinger som det var bred politisk enighet om.

Målsetningene er:

- å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret,
- å verne ressursgrunnlaget,

⁸ Se f. eks Eckhoff kapittel 4.

⁹ Stortingsmeldingens s. 69.

- å sikre trygge og gode arbeidsplasser, og
- å øke den reelle lønnsevnene i fiskerinæringen.

Enigheten om disse målsetningene vises blant annet i forarbeidene til deltl hvor det blir uttalt i departementets høringsnotat under behandlingen av lovens formålsparagraf, § 1, at det under behandlingen av St. meld. nr 58 for 1991-92 (Strukturmeldingen) i Stortinget ble slått fast at hovedmålsettingene for norsk fiskeripolitikk, slik disse ble satt ned i stortingsmeldingen fra 1982-83, skal stå ved lag.¹⁰ Dette viser at det, fra målsettingene ble nedsatt på 80-tallet, gjennom enighet om det samme gjennom Stortingets strukturmelding fra 1991-92 og til at de samme prinsipper nok en gang blir henvist til under arbeidet med deltl i 1997-98, råder politisk enighet om de generelle målsetningene, og at denne enigheten har foreligget over en tjueårsperiode. Dette gjelder uansett hvilket politisk klima det har vært i Norge siden målsetningene ble nedsatt. Målsetningene i norsk fiskeripolitikk har stått seg. Hvordan de skal realiseres forandres selvfølgelig med det politiske klimaet, noe som ikke blir nærmere behandlet i avhandlingen. Disse fire hovedmålsetningene kan på mange måter betraktes som overordnede formål til det meste av norsk fiskerilovgivning siden starten på 80-tallet, og vil derfor ligge i bunn også for forskriftens formål.

2.3 Hjemmelslovene

Som redegjort for under kapittel 1.5, er forskriften hjemlet i deltl § 12 og § 19 og saltvfl § 4 annet ledd. Spørsmålet i dette kapittelet blir om hjemmelsgrunnlagene isolert sett sier noe om forskriftens formål, evt. hensynet bak forskriften?

2.3.1 Deltakerloven

Ser vi først på deltl § 12, følger det av tredje ledd at det ved tildelingen av den spesielle tillatelse skal vektlegges om fisket vil virke positivt inn på råstofftilførselen til et bestemt distrikt. Her ligger distriktsmessige hensyn og ønsket om å sikre bestemte distrikter

¹⁰ Gjengitt i Ot. prp. nr. 67 (1997-98), kapittel 3.

råstofftilførsel direkte innbakt i ordlyden til forskriftens hjemmelgrunnlag. Dette må ses i sammenheng med deltls egen formålsparagraf, § 1, og de formål som følger av denne.

”Formålet med denne lov er:

- a. å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,
- b. å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- c. å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.”

Her vil jeg først se nærmere på ordlyden i bokstav c. Med ordet *fortsatt* vises det tydelig til historien, og hvordan kystfolk i generasjoner har levd av det havet har gitt.¹¹ Dette ønsker ikke lovgiver å forandre på, men heller å videreføre ved å opprettholde et levegrunnlag ved kysten gjennom nettopp det å forsøke å sikre råstofftilførsel til distriktene. Dette vises videre bl.a. også i lovens § 7 første ledd bokstav a, som gjør rede for at ervervstillatelse kan avslås om innvilgelse ikke fører til ønsket distriktsmessig fordeling.¹²

Deltl § 19 er også en del av forskriftens hjemmelsgrunnlag. Den gir myndighetene hjemmel til å trekke tilbake eller avgrense alle spesielle tillatelser, for så å utstede nye. Her gjør formålet om distriktsmessige hensyn seg gjeldende på en annerledes, og ikke så fremtredende måte som i § 12. Dette fordi ordlyden i § 19 ikke spesifikt nevner at tilbakekallelse eller avgrensning kan skje på grunnlag av at myndighetene ønsker å styre råstofftilgang til bestemte områder.

Ser vi dette opp mot deltls formålsparagraf, § 1, bokstav a, som gir et mål om å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,¹³ er det tydelig at § 19 nettopp er

¹¹ Se f. eks Gerhardsen kapittel 1.

¹² Jeg vil ikke her gå nærmere inn på dette, da § 7 omhandler konsesjonssøknader og ikke forskrift om leveringsplikt.

¹³ Videreføring av lov av 16. juni 1972 nr. 57. På den tiden var overbeskatning av fiskeressursene et svært sentralt spørsmål. Det var stort behov for å redusere kapasiteten i fiskeflåten både nasjonalt og internasjonalt

et redskap for myndighetene til dette, ved at den gir mulighet både til tilbakekallelse og avgrensning i fisket hvis dette skulle vise seg nødvendig. Det er her ressursmessige hensyn som gjøres gjeldende, og ser vi på formålsparagrafens bokstav b, er det å øke lønnsomheten i næringen et mål. Dette kan oppnås gjennom en rasjonell utnyttelse av ressursene slik at verdiskapingen i næringen øker, og gjennom en slik økning sørger for å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Deltl § 1 viser på denne måten at de forskjellige formål som er nevnt i bokstav a til c, henger nøye sammen. God utnyttelse av ressursene skal gjøre næringen mer lønnsom, noe som igjen skal komme kystdistriktene og kystbefolkningen til gode.

Sammenligner vi det som nå er sagt om deltl med de fire generelle målsetningene omhandlet i kapittel 2.2, ser vi at de stemmer overens. Deltls formålsparagraf inneholder faktisk alle disse fire generelle målsetningene, dog uttalt på en noe annen måte. Men betydningen må forstås på mer eller mindre samme måte, nemlig at disse målsetningene fremdeles ses på med enighet og anses som et overordnet formål innen norsk fiskerilovgivning.

2.3.2 Saltvannsfiskeloven

I motsetning til deltl inneholder ikke saltvfl en egen formålsparagraf. I forskriftens hjemmelsgrunnlag, saltvfl § 4 annet ledd, er det heller ikke angitt noe direkte formål i ordlyden. Regelen i paragrafens første punktum gir uttrykk for at deler av kvoten kan bli bestemt levert for tilvirkning i bestemte distrikter. Her kan man spørre seg om grunnen til en slik regel, og svarer man på dette nærmer man seg konturene av et formål. I og med at bestemte distrikter blir tilgodesett med fangst som også skal tilvirkes i det aktuelle distriktet, tyder dette på at distriktpolitiske grunner kan være et underliggende hensyn, noe som også her stemmer godt overens med de fiskeripolitiske hovedmålsetningene, samt

for å begrense presset på ressursene i havet. Det var, og er fremdeles, viktig å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til det til en hver tid eksisterende ressursgrunnlag. Ot.prp. nr. 67 (1997-98).

deltls formålsparagraf. Det er videre nærliggende å utfylle regelen i saltvfl § 4 første punktum med forskriftens egen formålsparagraf.

2.4 Forskriftens formålsparagraf

Forskriften har en egen formålsparagraf, § 1 som gir uttrykk for et ønske om en stabil råstofftilførsel til de landbaserte anleggene i de regioner forskriften tilgodeser. Ikke bare er det snakk om stabil råstofftilførsel, men faktisk levering av fisk fra torsketrålflåten som skal sikre bearbeidingsanleggene. Det kan ut fra ordlyden tyde på at dette har vært et problem forut for forskriften, i og med at nå må slik råstofftilførsel *sikres*, ikke opprettholdes, videreutvikles e.l. Ser vi på ordlyden separat, kan det virke som denne forskriften tar mål av seg til å ordne opp i dette problemet. Har dette så vært et problem og på hvilken måte har det i så fall vært et problem? Disse spørsmålene er det ikke mulig å finne svaret på i forskriftens ordlyd, det må her ses på forholdene forut for forskriften. Jeg vil i neste kapittel gjøre rede for hvordan ordningen med leveringsplikt var bygd opp før høsten 2003, men uten å gå inn på systemets enkeltheter.

2.4.1 Historikk

Utgangspunktet for leveringsplikten ligger tilbake på 1950-tallet, da utviklingen av filet og fryseindustrien ble etablert i Norge. Noe som var svært viktig for utviklingen av den norske trålflåten, var etterkrigstidens satsning på oppbygging av Nord-Norge, og da særlig det såkalte ”Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge”.¹⁴ Torsketrålkvotene ble på denne tiden tildelt på grunnlag av lokal tilknytning, og det ble av myndighetene betraktet som tilstrekkelig forsikring for at fisken ble levert i hjemdistriktet, i og med at fiskeflåten skulle være fiskereid. Denne regelen var hjemlet i ”Mellombels lov om eighedsretten til fiske- og fangstfarkostar” av 29. juni 1956 § 2.¹⁵ Det ble imidlertid vanskelig å sikre filetindustrien en tilstrekkelig og jevn råstofftilførsel, noe som førte til at lovens § 2 fikk et

¹⁴ St. meld. Nr. 85 (1951), særlig s. 69 flg.

¹⁵ Sml. med hovedregelen også i dag, deltl § 6 første og andre ledd.

andre ledd som åpnet for at andre enn fiskere kunne skaffe seg fiskerløyve etter visse vilkår hvis økonomiske eller andre viktige hensyn tilsa det.¹⁶ Da oppbyggingen av ferskfisktrålerflåten og den landbaserte frossenfiletindustrien vokste frem for alvor i Norge på 1960-tallet, ble rederier med eierinteresser i filetanlegg tilbudt konsesjoner. Det ble m.a.o. gitt dispensasjon fra hovedregelen om at fiskeflåten skulle være fiskereid, slik at industrien fikk eie sine egne trålere. Lokale trålderier, ofte sammen med både kommuner og lokale banker fikk konsesjoner. Det viste seg snart at den lokale tilknytningen ikke var nok til å sikre lokal levering, og ettersom tilknytningene mellom rederiene og filetindustrien ble gradvis svekket, førte dette til at en del av trålerne etter hvert ble pålagt leveringsplikt til bestemte regioner.

Denne leveringsplikten ble pålagt ved enkeltvedtak gjennom konsesjonsavtaler og etter en konkret vurdering. Det var ikke gitt noen form for generelle retningslinjer verken når det gjaldt hvilke vilkår som skulle vektlegges, eller i hvilke tilfeller det i hele tatt skulle fastsettes leveringsvilkår. Dette har ført til en uensartet praksis hvor leveringsvilkårene er forskjellig utformet for de enkelte trålere. Vilkårene var m.a.o. i svært liten grad standardisert, dog skal det sies at en god del fellestrekk fantes når det gjaldt hva som var med i leveringsvilkårene til den enkelte tråler. Her nevner jeg; hvor mye av fangsten som skulle leveres, hvor fangsten skulle leveres, i hvilken tilstand fangsten skulle leveres og om den skulle bearbeides på anlegg eller ikke.¹⁷ Videre var det ikke fra myndighetenes side tatt stilling til hvordan prisen på fisken skulle settes og hvordan dette skulle avgjøres. I noen tilfeller var det bestemt i leveringsvilkårene at partene sammen kunne fastsette pris, men ikke hvordan dette skulle gjøres.

Vi ser ut fra dette ganske tydelig at det har vært muligheter for store forskjeller i hvordan leveringsvilkårene er blitt ilagt og praktisert. Det er også, særlig når det gjelder pris, klart at en sterkere part forholdsvis enkelt kunne styre prisen på fisk i den retningen vedkommende fant mest ønskelig. Om ikke sikring av råstofftilførselen direkte var et problem, kan det

¹⁶ Se Gerhardsen s. 88 - 90. Sml. med regelen i dagens deltl § 6 tredje ledd.

¹⁷ NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy, kapittel 12.

trygt hevdes at nevnte forskjeller kunne føre til et problem, både når det gjaldt råstofftilførselen til de landbaserte anleggene og til rettsikkerhetsgarantier, så som likebehandling.

2.4.2 Opprydning og standardisering

Når vi nå har sett litt på hvordan ordningen var bygd opp før forskriften, er det forholdsvis tydelig at også en opprydning og en standardisering av leveringsplikten kan ses på som et formål i seg selv, og som et godt hjelpemiddel til sikring av stabil råstofftilførsel, slik forskriftens formålsparagraf uttrykker det. Denne forståelsen kan begrunnes bl.a. med departementets pressemelding av 12. 9.2003 hvor daværende fiskeriminister Svein Ludvigsen uttaler:¹⁸

”Det grepet vi nå tar, vil likevel være et bidrag til å sikre råstofftilførselen i hver av regionene...” og videre: ”- Etter at de nye reglene nå har *ryddet opp* i hvordan leveringsplikten skal praktiseres...” (min utheving).

Her gir ministeren et klart uttrykk for at en opprydning i det eksisterende regelverk var nødvendig, og at dette er forsøkt utbedret, nettopp for å forsøke å sikre den ønskede råstofftilførselen til regionene.

2.5 Spørsmålene videre

Spørsmålene videre blir om forskriften klarer å leve opp til forventningene om en opprydning i systemet, med en mer likeartet praksis, og ikke minst om forskriften kan leve opp til sin egen formålsparagraf og faktisk sikre anlegg som bearbeider fisk en stabil og god råstofftilførsel fra torsketrålflåten. Er forskriften / kan den bli, et bidrag til å oppnå de felles fiskeripolitiske målsetninger om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, verne ressursgrunnlaget, sikre trygge og gode arbeidsplasser, og øke den reelle lønnsevnene i fiskerinæringen?

¹⁸ Nr.: 59/2003.

Jeg vil i neste hovedkapittel foreta en gjennomgang av regelverket, for å forsøke å gi et inntrykk av hvordan forskriften fungerer. Samtidig som jeg gjør dette, vil jeg se hvordan de forskjellige reglene forholder seg til formålet. Dette stoffet vil bli supplert med undersøkelser angående tråleres leveringsmønster, sett opp mot leveringsplikten. Jeg vil her bemerke at dette er en juridisk avhandling, så de politiske og samfunnsvitenskaplige virkninger vil ikke bli tillagt avgjørende vekt, annet enn som evt. eksempler på hvordan regelverket fungerer.

3 Gjennomgang av regelverket

Forskriften er en sikkerhet for at fartøy med plikt til å levere sin fangst eller deler av denne til en bestemt bedrift eller et bestemt område, skal levere den leveringspliktige fangsten til den region mottakerbedriften ligger i. Forskriften gir en fremgangsmåte, en prosedyre, som skal følges når den primært tilgodesette bedrift ikke mottar fangsten. På den måten skal forskriften sikre bearbeidingsanlegg i de tilgodesette regionene stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten.

3.1 Hvordan blir leveringsvilkår ilagt og hvilke trålere er ilagt slike vilkår?

Forskriftens § 2 angir virkeområde for forskriften:

”Forskriften gjelder levering av fangst fra fartøy som eieren er tildelt torsketråltillatelse for...”¹⁹

Med torsketråltillatelse menes det samme som torsketrålkonsesjon slik dette er definert i torsketrålforskriftens § 2-1:

”Med torsketrålkonsesjon menes i denne forskrift tillatelsen til å drive trålfiske etter alle fiskearter unntatt makrell, lodde, kolmule, vassild og sild og med unntak av

¹⁹ Hvilke fiskeslag og hvilken mengde fisk som inngår i uttrykket leveringspliktig fangst blir behandlet under kapittel 3.4.

trålfiske etter industrifisk (kolmule, tobis, øyepål mv.) i Nordsjøen innenfor område øst av 0-meridianen og syd for 64° N.”

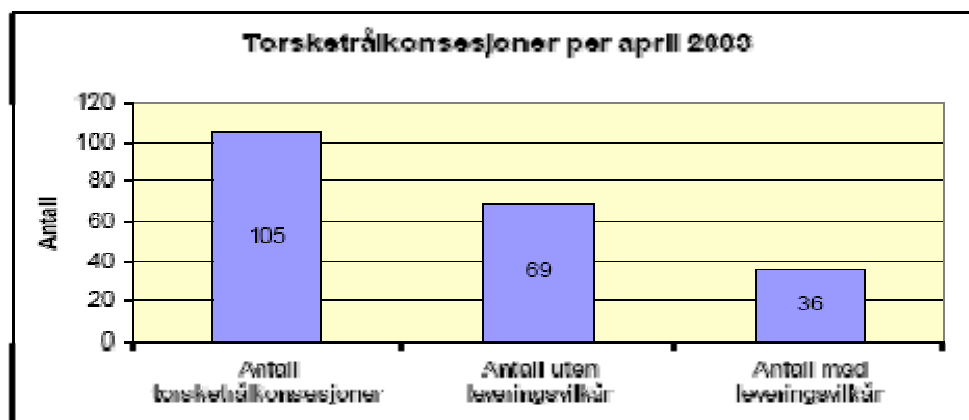
Når en tråler blir ilagt leveringsvilkår, skjer dette i praksis gjennom eierskifter, og oftest når en konsesjon blir gitt for å sikre råstofftilførselen til en bestemt foredlingsbedrift ut fra ønsket om distriktsmessige prioriteringer. Hjemmelen her har historisk vært trålforskriftens § 1-1 bokstav c. Denne delen av trålforskriftens formålsparagraf omhandler ønsket om å oppnå en distriktsmessig god fordeling av flåten og de landbaserte anleggene, for å opprettholde og trygge et ønskelig bosettingsmønster langs kysten.

Et annet forhold som ofte har vært til stede når leveringsvilkår er blitt ilagt, er unntak fra deltl's hovedregel om at konsesjoner kun skal gis aktive fiskere.²⁰ Hvis unntaket, som har sin hjemmel i deltl § 6 tredje ledd, skal kunne benyttes, må både næringsmessige og regionale hensyn tilsi at slikt unntak fra aktiv-fisker-regelen er ønskelig. Det kreves også at det er et ”særlig tilfelle” for at unntak skal kunne gjøres gjeldende. Her kan hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten være et moment i vurderingen av hva som skal kunne regnes som et særlig tilfelle, herunder behovet for råstofftilførsel til landbaserte foredlingsanlegg. Etter at en slik vurdering er foretatt, kan departementet gi konsesjon til næringsdrivende selv om de ikke oppfyller aktivitetskravene i deltl § 6 første og andre ledd. Dette gjøres ved enkeltvedtak. Blir slike konsesjoner utstedt, er de ofte gitt med vilkår om levering til en bestemt bedrift, og / eller til et bestemt område.

Bruken av denne unntaksregelen har ført til en todelt torsketrålflåte, hvor en del følger hovedregelen og er fiskereid og hovedsakelig uten leveringsforpliktelser. Den andre delen, gitt med hjemmel i unntaksregelen, er industrieid og med en mye større prosentandel leveringsforpliktelser. Per april 2003 hadde 36 av i alt 105 trålkonsesjoner leveringsvilkår knyttet til seg. Av disse 36 fartøy med leveringsvilkår er hele 32 industrieide, mens kun 4 er fiskereide.²¹

²⁰ Jfr deltl § 6 første og andre ledd.

²¹ Tall og tabeller er hentet fra departements høringsnotat av 5. mai 2003 s. 15.



<i>Fartøy med leveringsvilkår</i>	<i>Binding til fylke</i>	<i>Binding til kommune</i>	<i>Binding til anlegg</i>	<i>Totalt</i>
Industrieide	1	10	21	32
Fiskereide	3	1	0	4
Sum	4	11	21	36

Av forskriftens § 2 første ledd, i.f., fremgår det at forskriften gjelder for nevnte industribedrifter som har fått sin tillatelse nettopp gjennom unntaksbestemmelsen i deltl § 6 tredje ledd.

Selv om hovedtyngden av leveringsforpliktelser faller på industrieide trålere, er også fiskereide trålere med leveringsforpliktelser i sin konsesjon underlagt forskriftens bestemmelser. For sistnevnte gruppe er det imidlertid et vilkår at konsesjoner med slike bestemmelser må ha vært ilagt forut for forskriftens ikrafttredelsestidspunkt.²² Dette følger av § 2 andre ledd. Slike leveringsvilkår kan ha oppstått ved eierskifte når det har vært flere

²² 12.9.2003 jfr forskriftens § 8 første ledd.

potensielle kjøpere til en enkelt konsesjon og en av dem aksepterer et krav om leveringsvilkår.

3.2 Hvem har leveringsansvaret?

Spørsmålene om hvem leveringsplikten gjelder for og hvem som er ansvarlig for at den leveringspliktige fangsten faktisk blir levert, er regulert i forskriftens § 3 første ledd. Det er eieren av tråleren som skal levere den leveringspliktige fangsten. Med andre ord er det rederen som er ansvarlig for at hans fartøy oppfyller sine leveringsforpliktelser. Det er rederen som har plikt til å tilby fangsten til den som er tilgodesett som mottaker i konsesjonsavtalen, eller ved departementets godkjenning av eiersammensetning eller selskapsvedtekter. Når det gjelder de siste alternativene i § 3 første ledd; godkjenning av eiersammensetning eller selskapsvedtekter, blir disse aktuelle ved for eksempel situasjoner der flere selskap er sameiere i et rederi uten at det er stilt vilkår om levering til eiernes landbaserte anlegg. I slike og lignende tilfeller blir fangsten fordelt på eiernes bedrifter etter bestemmelser i rederiets vedtekter som må godkjennes av departementet. Endringer i slike vedtekter eller i eiersammensetningen, må også godkjennes av departementet.

3.3 Leveringspliktig fangst skal leveres til godkjent anlegg innenfor tilgodesett region

3.3.1 Leveringsplikten

Et av leveringspliktens hovedpoenger er at et nærmere bestemt område skal ha sikkerhet for at råstoff blir levert til bedrifter i vedkommende område. I § 3 andre ledd, er dette poenget fastsatt på følgende måte:

”Dersom den eller de fiskeindustribedrifter som er tilgodesett i vilkår som nevnt i første ledd, ikke kjøper fangsten, skal fartøyets fangst leveres innenfor den region som vedkommende fiskeindustribedrift, sted eller større geografisk område ligger i.”

Her blir formålet forsøkt oppfylt gjennom regelen. Dette er den regelen som skal sikre at fangsten blir levert til ønsket distrikt, også når fangsten ikke blir kjøpt av den eller de som er tilgodesett i trålerens konsesjonsavtale. Her er det viktig å huske på at leveringsplikten er en plikt til rederen om å levere fangsten til den eller de som er tilgodesette etter konsesjonsavtalen. Det er derimot ingen plikt for den tilgodesette bedrift å ta i mot den tilbudte fangsten. Det kan være flere grunner til at en tilgodesett bedrift ikke tar i mot leveringspliktig fangst. Det kan skyldes manglende kapasitet på grunn av f. eks god tilgang på kystfisk under sesongfisket, mannskapsmangel grunnet ferie, eller rett og slett at tråleren vil levere hele årsfangsten i løpet av kort tid, noe som svært få anlegg har kapasitet til å motta.

Poenget er at uansett hvilke beveggrunner den tilgodesette har til ikke å kjøpe den tilbudte fangsten, skal regelen i § 3 andre ledd virke som sikkerhet for at fangsten allikevel blir levert innen regionen, slik at formålet med å sikre stabil råstofftilførsel til de aktuelle regioner fortsatt blir ivaretatt.

Ser vi på § 3 andre ledd isolert, ser vi at bestemmelsen gjør forskriften til et supplement til konsesjonsavtaler som inneholder leveringsplikt, og til en sikkerhetsventil for å sikre at formålet blir etterlevd. Den kan også ses på som en del av oppryddings - og standardiseringsmålet som gjennom forskriften er forsøkt oppfylt.²³ I følge ordlyden, setter regelen en samlet standard for hva som skal skje med leveringspliktig fangst, når den tilgodesette ikke mottar fangsten, jfr formuleringen ”*skal* fartøyets fangst leveres...” (min utheving). Dette levner, slik jeg ser det, ingen valgfrihet for rederen med hensyn til hva som skal gjøres med slik fangst, det følger direkte av ordlyden. Den skal leveres innenfor den aktuelle region. Regelen er med på å sikre lik praksis angående ikke mottatt leveringspliktig fangst. Den er også med på å rydde opp i situasjonen fra tiden før forskriften, da ingen lignende regel eksisterte. Situasjonen var da slik at dersom subsidiaer

²³ Se kapittel 2.4.2.

levering til ønsket område ikke var bestemt i konsesjonsvilkårene til den enkelte tråler, ble ikke- mottatt fangst levert andre steder etter den enkelte reders forgoðtbefinnende.

Det å se på denne regelen helt isolert, har imidlertid lite for seg. Den må ses i sammenheng med resten av forskriften og regelverket for øvrig. I det følgende skal jeg i kapittel 3.3.2 ta opp en del poenger i forbindelse med forskriftens regioninndeling, før jeg i kapittel 3.3.3 redegjør for hvilke anlegg som kan ta i mot fangsten, og hvilke krav som eventuelt stilles til disse.

3.3.2 Regioninndelingen

Forskriften opererer med tre forskjellige regioner. Kort kan regionene sammenfattes som:

- 1:Øst- Finnmark,
- 2:Vest- Finnmark og Nord- Troms, og
- 3:Nordland og øvrige Troms.

Dette er slått fast i § 3 tredje ledd, som også inneholder en nærmere avgrensning av regionene ved hjelp av kommuner. Når § 3 andre ledd snakker om at ikke- kjøpt fangst skal leveres i den region den tilgodesette holder til, er det disse regionene det siktes til.

Hvorfor regionene er delt inn på denne måten, og ikke for eksempel etter fylkesgrensene, er et spørsmål med flere sider. Forut for forskriften var det ikke udelt enighet om hvordan regionene skulle inndeles. Forskjellig regioninndeling kan virke forskjellig inn på innholdet i leveringsplikten og føre til en eventuell forskyvning av ressursene innad i de tre nordligste fylkene. Hvordan regionene er inndelt virker m.a.o. inn på målet om å sikre stabil råstofftilførsel til de forskjellige landbaserte anlegg, i og med at leveringsmønsteret kan forandres gjennom hvilket sted som skal regnes med til hvilken region.

For å illustrere dette tar jeg utgangspunkt i konkurransetilsynets høringsuttalelser.²⁴

Konkurransetilsynet ønsker primært at det ikke skal stilles krav om leveringsplikt i det hele tatt, subsidiært at de forskjellige geografiske regioner bør omfatte flest mulig av de landbaserte aktørene. Dette begrunnes med at det må være tilstrekkelig antall bedrifter innen en region for å oppnå reell konkurranse, og av den grunn ønsker konkurransetilsynet færrest mulig regioner.²⁵

Slik jeg ser det, er dette et godt argument for å oppnå en næring som er lønnsom og kostnadseffektiv i forhold til aktørene på markedet, der bedrifter som driver lønnsomt og godt og som har stor markedsandel og kjøpekraft, vil ha et fortrinn. Dette kan ses på som en måte å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen.²⁶ Formålet om levende kystdistrikter, kan også delvis ivaretas med hjelp av denne modellen, i og med at lønnsom utnyttelse av ressursene, kan skape vekst og arbeidsplasser i distrikter der slike bedrifter er situert.

Når dette er sagt, er det et uomtvistelig faktum at kysten av Nord- Norge er lang. At en tråler med leveringsplikt for eksempel til en kommune i Øst- Finnmark, skal kunne levere ikke- mottatt fangst til et anlegg på Helgelandskysten sør i Nordland, fordi dette anlegget ligger i samme region, er ikke med på å sikre verken råstofftilførsel eller å bevare eksisterende bosetningsmønster og arbeid til det i utgangspunktet tilgodesette område.²⁷

Gitt en langstrakt kyst og store avstander, er de områdene som inngår i en region nødt til å snevres inn noe i forhold til Konkurransetilsynets forslag for at formålet om å bevare de eksisterende bosetningsmønstre langs kysten skal kunne ivaretas. Her ser vi at to

²⁴ Konkurransetilsynets brev av 4.8.2003 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet: "Høring - endring i ordningen med leveringsvilkår og forslag til ny sanksjonsordning..."

²⁵ Forholdet til konkurranselovgivning faller utenfor denne avhandling, og vil ikke bli nærmere behandlet.

²⁶ Se kapittel 2.3.1.

²⁷ Se kapittel 2.2.

målsetninger står opp mot hverandre og inndeling i tre regioner kan ses på som et kompromiss for å forsøke å ivareta begge hensyn.

Når ikke fylkesgrensene blir benyttet som delingslinjer her, er det i særlig grad for å sikre de områdene der fiskeforedlingsindustrien er viktigst å bevare, sett ut fra distriktspolitiske hensyn. Her er i følge departementet de mest utsatte sonene Finnmark og Nord– Troms.²⁸ Av den grunn blir denne sonen delt i to regioner for best mulig å forsøke å opprettholde en levedyktig fiskeindustri på flest mulig steder innad i sonen. Alt i alt er modellen med nevnte tre regioner et forsøk på å på best mulig måte ivareta begge hensyn, både det industrielle og det distriktsmessige.

3.3.3 Godkjente anlegg

Forskriftens § 3 fjerde ledd gjør i første punktum rede for hvilke anlegg i regionen den leveringspliktige fangsten skal leveres til. Anleggene skal drive med bearbeiding av fisk. Siste punktum setter som vilkår for å kunne anses som godkjent anlegg at anlegget må være registrert i Fiskebruksregisteret og i Kjøperregisteret. Fiskebruksregisteret er en database over godkjennings - og registreringspliktige virksomheter på sjømatområdet som er underlagt Mattilsynet. Kjøperregisteret er underlagt direktoratet og er hjemlet i lov av 24. juni 1994 nr. 34. om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. Her er vilkårene enkle; anlegget må være registrert i de to nevnte register.

3.3.3.1 Anlegg som driver bearbeiding av fisk

Hva som ligger i uttrykket ”anlegg som driver bearbeiding av fisk” i § 3 fjerde ledd, første punktum, er presisert av departementet gjennom brev av 25.6.2004,²⁹ til å være bedrifter godkjent for produksjon i henhold til følgende av mattilsynets produksjonskoder:³⁰

²⁸ Se høringsnotat av 5. mai 2003 s. 20.

²⁹ Referert til i Norges Råfisklags brev av 2.9.2004 til kjøpere og rederi med torsketralere som har leveringsplikt: ”Leveringsplikt for torsketralere – presiseringer.”

- Kode 2 filetering
- Kode 3 frysing
- Kode 4 videreforedling av frosne varer (panering / fritering)
- Kode 5 røyking
- Kode 6 tørrfisktilvirkning
- Kode 7 saltfisktilvirkning
- Kode 8 klippfisktilvirkning

For å si dette på en annen måte, så kan produksjonsanlegg som driver sin virksomhet innen et av de nevnte områder, være med i konkurransen om hvem som har rett til å kjøpe leveringspliktig fangst. Det er et krav til reder at leveringspliktig fangst blir tilbudt og levert til anlegg som driver bearbeiding av fisk etter nevnte koder.

3.3.3.2 Formålstjenelig inndeling?

Den foran omtalte måten å definere om leveringsplikten er overholdt eller ikke, har ført til en del konsekvenser som etter min mening ikke kan anses formålstjenelige, verken når det gjelder bosetningsmønster, sysselsetting, eller øking av lønnsevnene innen fiskeriene. Det å definere ”anlegg som driver bearbeiding av fisk” på denne måten har ført til at anlegg som driver med ferskfis pakking ikke innbefattes blant anleggene som får nytte godt av den leveringspliktige fangsten. Disse anleggene hører inn under Mattilsynets kode nr.1,³¹ og er dermed ikke godkjente ut fra departementets presisering av hvilke bedrifter som inngår blant ”anlegg som driver bearbeiding av fisk” i følge § 3 fjerde ledd. Anlegg som driver med ferskfis pakking vil dermed ikke omfattes av forskriften. Det vil si at fangst levert til slike anlegg, ikke innbefattes av leveringsplikten, og lokale bedrifter som driver ferskfis pakking, vil ikke kunne nyte fordelene av ordningen.

³⁰ Se vedlegg 2, Mattilsynets ”kodeliste produksjonsformer”.

³¹ Se vedlegg 2, Mattilsynets ”kodeliste produksjonsformer”.

Vurderer vi dette kun opp mot forskriftens egen formålsparagraf, ser vi likevel at formålet på dette punkt ikke blir fraveket, i og med at forskriften fremdeles sikrer anlegg som bearbeider fisk, en stabil råstofftilførsel. Det er bare det at myndighetenes definisjon av hvilken type anlegg slike anlegg er, stiller noen fiskebearbeidingsanlegg utenfor. Ser vi bort fra de mer overordnede formålsbetraktninger, kan nevnte presisering av hvilke anlegg forskriften omfattes, likevel sies å ligge innenfor forskriftens formål som definert i § 1.

3.3.3.3 Fryselagre

Et annet problem som kan oppstå grunnet nevnte definering er påpekt av Torbjørn Trondsen og Terje M Jørgensen i deres rapport til Finnmark Fylkeskommune. De hevder i sin rapport at særlig fryselagre klassifisert etter Mattilsynets kode 3 kan skape problemer.³² Det som kan være problemet i denne forbindelse, er at rederier med frysetrålere kan lande fangsten til sine egne landbaserte fryseanlegg, før salg, kun til lagring, såfremt disse fryseanlegg er registrert i henhold til forskriftens § 3 fjerde ledd, siste punktum, og allikevel overholde leveringsplikten. Dette fordi slike fryselagre av myndighetene er definert som ”anlegg som driver bearbeiding av fisk”, slik at vilkåret i forskriftens § 3 fjerde ledd, første punktum også er overholdt. Her er leveringsplikten formelt sett er ivaretatt, men faktisk fører dette til at den som kjøper denne lagrede frossenfisken ikke behøver å disponere egne godkjente produksjonsanlegg. Ei heller behøver kjøperen å høre hjemme i tilgodesett region, fordi leveringsplikten allerede formelt er oppfylt.

Slik fangst kan m.a.o. selges på samme måte som fangst det ikke hefter leveringsplikt ved, og ofte ut av regionen med liten eller ingen verdiskapning i regionen. Det eneste den tilgodesette region sitter igjen med etter dette, er et fryseanlegg, og eventuelt noen få ansatte til å betjene dette. Selve videreforedlingen og verdiskapningen skjer i slike tilfeller andre steder enn i den ønskede region.

³² Trondsen og Jørgensen s. 8.

Et poeng som er verdt å merke seg i denne sammenheng, er at når leveringspliktig fangst blir levert til landbasert anlegg eid av fartøyeieren, følger det av forskriftens § 5 tredje ledd at reglene om fastsetting av pris, jfr § 5 første og andre ledd, ikke skal gjøres gjeldende.³³ Dette vil si at levering av slik fangst til eget fryselager, kan gjøres uten at noen penger faktisk skifter eier.

3.4 Uttrykket "leveringspliktig fangst"

Jeg har til nå i kapittel 3 hovedsakelig hatt fokus på spørsmålene hvem som har leveringsplikt og hvordan denne fungerer. Jeg vil i det følgende se nærmere på følgende spørsmål: Hva kan betraktes som leveringspliktig fangst, og av den grunn falle inn under forskriftens regler? (3.4.1). Kan noe fangst holdes utenfor, og i tilfellet hvilken type fangst? (3.4.2) og (3.4.3). Tilslutt behandles forholdet til formålet (3.4.4).

3.4.1 Hva faller inn under uttrykket "leveringspliktig fangst"?

Forskriftens § 4 første punktum gjør rede for hva som i følge forskriften faller inn under uttrykket leveringspliktig fangst, og lyder som følger:

"Leveringsplikten i henhold til § 3 omfatter 80% av fartøyets fangst av torsk og 60% av fartøyets fangst av hyse, for begge fiskeslag på årsbasis og nord for 62 ° N."

Her ser man umiddelbart at ikke all fisk et fartøy med leveringsvilkår tar opp, er omfattet av forskriftens leveringsplikt. Kun 80 % torsk og 60 % hyse, fanget nord for 62 ° N. er leveringspliktige etter forskriften. Beregningen skjer årlig, slik at en tråler den 31. desember i teorien kan levere all sin leveringspliktige fangst denne dagen og allikevel oppfylle sin leveringsplikt. Resterende fiskeslag vil uansett hva som måtte følge av vedkommende trålers konsesjonsavtale, falle utenfor leveringsplikten etter § 3.

³³ Spørsmål angående pris og prisfastsetting vil bli grundig behandlet under kapittel 3.6.

Videre setter § 4 andre punktum nok en begrensning for hva som i følge forskriften skal karakteriseres som leveringspliktig fangst. Her blir det gjort rede for at når det gjelder trålere med mindre inngripende individuelle leveringsvilkår enn de nevnt i paragrafens første ledd, skal slike individuelle vilkår gå foran. Andre punktum er med andre ord en unntaksregel fra første punktum angående hvilken fangst som skal regnes som leveringspliktig etter § 3.

3.4.2 Fangst holdt utenfor leveringsplikten

Situasjoner der konsesjonsavtalene opererer med at større andel av fangsten er leveringspliktig, enn hva forskriften gjør, er vanlig. Her tar jeg utgangspunkt i tall fra Trondsen og Jørgensens rapport av 24.2.2005 som viser at i de fleste konsesjonsavtaler med leveringsforpliktelser til Finnmark omfattes hele fangsten av leveringsplikten. Dette omtalt i de forskjellige konsesjonsbetingelser som at 100 % av fangsten skal leveres til bearbeiding til tilgodesette anlegg.³⁴

Ser vi dette sammen med det faktum at ingen form for bifangst, det være seg sei eller annen bifangst, er lagt inn under forskriftens regler, fører dette til at store mengder fangst kan holdes utenfor den forskriftsbaserte leveringsplikt. Herunder store mengder sei fanget sør for 62° N.³⁵ Når rederen kan komme seg unna sin primære, konsesjonsbaserte leveringsplikt ved at tilgodesette mottaker ikke kjøper fangsten, kommer forskriftens regler til anvendelse, og da vil kun 80 % torsk og 60 % hyse fanget nord for 62° N. være leveringspliktig fangst som må leveres innenfor tilgodesette region jfr § 3 andre ledd. I slike tilfeller kan resterende prosentandel av torsk og hyse samt all bifangst leveres hvor dette finnes mest hensiktsmessig ut fra rederens egne økonomiske preferanser, samtidig som leveringsplikten er overholdt.

³⁴ Se Trondsen og Jørgensen f. eks s. 16 og s. 21.

³⁵ De fleste fartøy med konsesjonsbaserte leveringsforpliktelser er også tildelt kvoter på 1000 tonn sei i Nordsjøen.

3.4.3 Fangstsammensetningen

Forskriftens regler kommer til anvendelse når primært tilgodesett mottaker ikke kjøper fangsten. Konsesjonspliktig levering på 100 % blir transformert til leveringsplikt pålydende 80 % torsk og 60 % hyse. Denne måten å "fristille" leveringspliktig fangst på, skaper en ny mulighet for redere som måtte ønske å levere en mindre andel fangst i tilgodesette region enn det deres konsesjonsavtale tilsier. Man kan tenke seg en situasjon der rederen får primært tilgodesette mottaker til ikke å kjøpe fangsten, og på den måten slipper rederen å levere store mengder fisk til regionen. I og med at forskriften ikke fastsetter noen regler om forhåndskontrakter mellom tilgodesette mottaker og den leveringspliktige tråler, kan rederen tilby fangsten med en sammensetning satt sammen av flere forskjellige fiskeslag, i flere forskjellige størrelser og kvaliteter som krever mange forskjellige typer operasjoner i foredlingen. Dette til priser og tider som ikke passer mottaker. Det å motta en slik fangstsammensetning kan være vanskelig for et foredlingsanlegg, og det er forståelig at tilgodesette mottaker takker nei til slike partier. På denne måten fristilles all fisken som ikke går inn under forskriftens § 4, og gir rederen mulighet til å selge partiet der han måtte ønske.

3.4.4 Forholdet til formålet

Forskriftens § 4 kan, som redegjort for i de foregående kapitler, sies å lempe den konsesjonsbaserte leveringsplikten og på mange måter fristille i utgangspunktet leveringspliktig fangst til det frie marked. Denne regelen kan ikke sies å være spesielt formålstjenelig. Regelen sikrer i de fleste tilfeller at mindre mengde fisk ankommer anleggene i de tilgodesette regionene enn om de konsesjonsbaserte forpliktelsene var blitt overholdt. Dette fordi de fleste konsesjonsavtaler med leveringsforpliktelser opererer med større andel leveringspliktig fangst enn hva forskriften gjør.³⁶ Hadde derimot den faktiske situasjonen vært den motsatte, ville regelen i § 4 vært med på å sikre de tilgodesette regioner en større leveringsprosent og dermed en mer stabil råstofftilførsel.

³⁶ Se kapittel 3.4.2.

Når det gjelder målet om en opprydning og standardisering som omhandlet i kapittel 2.4.2, kan det hevdes at regelen har noe for seg. Regelen lager et system for hva som skal leveres, og hvor mye som skal leveres når den i første omgang tilgodesette mottaker ikke kjøper fangsten og konsesjonsavtalen ikke inneholder subsidiære leveringsvilkår.

3.5 Konsesjoners rettsstilling i forhold til ny lovgivning

Jeg vil i dette kapitlet vurdere forholdet mellom konsesjonsavtalene på området og forskriften, og om leveringsvilkår ilagt på et grunnlag kan skape forvaltningsrettslige problemer i forholdet til det andre grunnlaget. Her tenker jeg i første rekke på regelen i fvl § 35 som omhandler omgjøring av enkeltvedtak uten klage.

Etter fvl § 35 første ledd bokstav a, kan et forvaltningsorgan omgjøre et enkeltvedtak når en slik endring ikke fører til ”skade for noen som vedtaket direkte retter seg mot eller direkte tilgodeser”. En konsesjonsavtale er et enkeltvedtak, jfr fvl § 2 første ledd bokstav b. Vedtagelsen av forskriften kan i noen tilfeller stille konsesjonshaveren dårligere enn om forskriften ikke var blitt vedtatt. Ett eksempel er situasjoner der konsesjonshaveren ikke lenger leverer til den i konsesjonen tilgodesette bedrift, fordi denne har avviklet og lagt ned sitt virke og konsesjonsbasert leveringspliktig fangst derfor blir levert fritt. Forskriften vil i dette tilfellet innskrenke leveringsmulighetene til å gjelde regionen der den i utgangspunktet tilgodesette bedrift var lokalisert. Vedtakelsen av forskriften kan m.a.o. ord i noen tilfeller ha ført til skade for konsesjonshaveren.

Hovedregelen i norsk rett i dag når det gjelder dette spørsmålet, er at en konsesjonshaver normalt ikke er beskyttet mot at ny lovgivning eller nye regler i medhold av lov begrenser hans rett etter konsesjonsavtalen. Dette er fastlagt gjennom langvarig rettspraksis. Den første høyesterettsdom i denne retning er fra 1922,³⁷ og siden den gang har Høyesterett vært konsekvent i synet på at konsesjonshavere normalt må finne seg i at deres stilling blir

³⁷ Rt.1922 s. 624.

svekket med eller i medhold av ny lov.³⁸ Dette vil si at konsesjonshaver må finne seg i en endring i medhold av lov som er til skade for ham, såfremt endringen ikke er å anse som så urimelig og / eller hensynsløs at den kan rammes av Grunnlovens § 97. Dette spørsmålet lar jeg ligge da en forskrift gitt ut fra samme hensikt som konsesjonsavtalene på området vanskelig kan sies å være så urimelige at Grunnlovens § 97 må trekkes inn.

Foredlingsanlegg som alene er direkte tilgodesett i den enkelte konsesjonsavtale kan også bli rammet av forskriften på en måte slik at de blir skadelidende. Når forskriften utvider det området den leveringspliktige fangsten lovlig kan leveres til, kan dette føre til flere foredlingsbedrifter som potensielle kjøpere, noe som igjen innskrenker retten til det i konsesjonsavtalen tilgodesette anlegg. Dette kan med andre ord anses som en endring til skade for nevnte anlegg. Her må hovedregelen om at konsesjonshavere ikke er beskyttet mot ny lovgivning også gjelde for de som i konsesjonsavtalen er tilgodsette. Det er ingen grunn som tilsier at foredlingsanleggene skal stilles annerledes, og bedre beskyttet enn konsesjonshaveren, særlig når det må tas i betraktning at avtalen rent faktisk er en avtale mellom myndighetene og konsesjonshaveren. Dette synspunktet kan støttes opp under ved hjelp av en formålsbetraktning på den måten at myndighetenes interesser er å sørge for tilstrekkelig mengde råstoff til vedkommende region, og ikke nødvendigvis til vedkommende anlegg. På dette punktet støtter konsesjonsavtalene og forskriften opp under samme formål. Dette taler for at et i utgangspunktet tilgodesett anlegg må tåle større konkurranse om den leveringspliktige fangsten, i og med forskriftens regler.

3.6 Pris

3.6.1 Innledning

Fastsetting av pris på leveringspliktig fangst, og at denne blir fastsatt på en måte både selger og kjøper kan leve med, er viktig. Dette er viktig både når det gjelder å opprettholde en lønnsom og konkurransedyktig fiskerinæring, og særlig viktig for å opprettholde det

³⁸ Eckhoff og Smith s. 408 og 409.

ønskede leveringsmønster som forskriften tar sikte på å opprettholde. Blir prisen satt på en urimelig måte, vil dette påvirke det faktiske leveringsmønsteret. Blir prisen satt for høyt, fører dette til at foredlingsbedriftene i de tilgodesette regionene ikke har råd til å kjøpe fangsten, og denne vil i stedet bli omsatt på det frie marked. For lave priser vil på sikt gå utover lønnsomheten i hele næringen. For å forsøke å bøte på slike problem, opererer forskriften med en egen paragraf, § 5, som bestemmer hvordan prisen skal fastsettes i forskjellige typetilfeller. Paragrafen lyder som følger:

”Dersom det bare er en bedrift som er tilgodesett gjennom fastsatte vilkår, skal prisen for råstoffet fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted.

Dersom det er flere bedrifter som kan kjøpe fangsten i henhold til fastsatte vilkår, skal fangsten utbys på auksjon gjennom vedkommende salgslag til samtlige av disse. Det samme gjelder dersom fangsten utbys for salg i en hel region i henhold til § 3 annet til fjerde ledd. Den prisen som fremkommer etter reglene i første ledd skal være maksimums utbudspris i slik auksjon.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom fangsten leveres til fartøyeierens eget anlegg.

Hvis ingen bedrift i regionen kjøper fangsten, kan råstoffet tilbys på det åpne markedet. Fangster som av denne grunn blir solgt utenfor regionen, skal regnes med ved beregningen av om leveringsplikten i henhold til § 4 er oppfylt.”

3.6.2 Beregningsmodellen

Første ledd i § 5 inneholder en modell for hvordan prisen på leveringspliktig fangst skal beregnes. I det første typetilfellet, som er omtalt i første ledd, er det snakk om hvordan prisen skal fastsettes når det kun er én foredlingsbedrift som er tilgodesett i den enkelte konsesjonsavtale eller for øvrig i samsvar med forskriftens § 3 første ledd. Dette er m.a.o. en regel om hvordan prisen skal fastsettes mellom en tråler med leveringsplikt til et bestemt anlegg, og dette anlegget. I slike tilfeller er regelen at det er gjennomsnittsprisen oppnådd på auksjon eller ved omsetning på annen måte siste fjorten dager som skal legges til grunn som tilbudspris for den aktuelle fangsten.

Denne beregningsmodellen forutsetter at ved salg av fersk fisk, er det gjennomsnittspris av tidligere fersk fisk som gjelder for prisberegningen, og vise versa for fryst fisk, noe som følger direkte av ordlyden i første ledd. En annen forutsetning som derimot ikke følger direkte av ordlyden, men som må leses inn i uttrykket ”tilsvarende fisk”, er at kun fisk fanget med tilsvarende redskap skal tas med i prisberegningen.³⁹ Videre er det nødvendig å gjøre rede for den geografiske avgrensingen av hvilken fangst de siste to uker, som skal være utgangspunkt for prisfastsettelsen. Her er det omsetningen i den aktuelle region de siste fjorten dagene som er grunnlaget for beregningen. Dette er presisert av Norges Råfisklag.⁴⁰

3.6.2.1 ”Vedkommende salgslag”

Jeg vil her kort gjøre rede for hva Norges Råfisklag (heretter: Råfisklaget) er, og dets stilling i forhold til førstehånds levering av fisk. Råfisklaget er et salgslag hjemlet i råfiskloven § 2. Det er fiskernes egen salgsorganisasjon for fisk, skalldyr, bløtdyr og småkval som leveres langs kysten fra og med Nordmøre til og med Finnmark.⁴¹



³⁹ Se Norges Råfisklags brev av 2.9.2004 til kjøpere og rederi med torsketralere som har leveringsplikt. ”Leveringsplikt for torsketralere – presiseringer.”

⁴⁰ Norges Råfisklags brev av 2.9.2004. Jeg går ikke nærmere inn på enkeltheter angående hvordan beregningen foregår om for eksempel ingen fisk er levert siste to uker og lignende spørsmål. Disse har ingen spesiell interesse i forholdet til forskriftens formål.

⁴¹ Kartet viser en oversikt over salgslagene i hvitfiskesektoren, og er hentet fra St.meld. nr.19 (2004 – 2005) kapittel 10.

Råfisklagets geografiske utstrekning omfatter hele det område forskriften gjelder for, og er ”vedkommende salgslag” i forskriftens § 5. Dette betyr at Råfisklaget står for fiskeauksjoner som nevnt i § 5 andre ledd. Råfisklaget registrerer også omsetning som er foregått gjennom auksjon, samt registrering av levert fangst.⁴²

3.6.2.2 Råfisklagets formål

Råfisklaget er et salgslag eid av fiskerne gjennom blant andre Norges Fiskerlags fylkeslag i Råfisklagets distrikt og Norges Kystfiskerlag, og ble etablert i 1938 med formål å omsette fisk og sjømat til gode og stabile priser.

Råfisklagets målsetning er:

"Ved organisert omsetning skal Norges Råfisklag gjennom gode og stabile fiskepriser sikre fiskernes inntekter og bidra til lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring".⁴³

Her er det tydelige målsetninger om lønnsomhet i næringen og om å øke den reelle lønnsevnen i fiskerinæringen, samtidig som stabilitet er et nøkkelord. Ser vi dette sammen med at Råfisklaget er fiskereid blant annet gjennom distriktslag og kystfiskerlag, er det etter min mening også et distriktsmessig formål å spore i deres målsetning. Råfisklaget bygger sin virksomhet på lignende målsetninger som de forskriften er bygd på, og selv om denne målsetningen historisk sett er mye eldre enn de tverrpolitiske målsetninger nedsatt i 1982-83,⁴⁴ føyer de seg inn i rekken av målsetninger om å være med på å sikre stabilitet både når det gjelder råstofftilførsel og bosetningsmønster langs norskekysten.

⁴² Se kapittel 3.8.2.

⁴³ Jfr Norges Råfisklags vedtekter § 2.

⁴⁴ Se kapittel 2.2.

3.6.3 Hvordan beregningsmodellen benyttes

Forskriftens prisberegningsmodell gjelder for det første i tilfeller der kun en foredlingsbedrift er tilgodesett, jfr § 5 første ledd. Prisen det kommes fram til etter beregningsmodellen i § 5 første ledd, er også den prisen som skal være maksimum utbudspris når flere enn én bedrift er tilgodesett i konsesjonsavtalen eller på annen måte nevnt i § 3 første ledd. Her står Råfisklaget for auksjonen og samtlige tilgodesette anlegg blir innbudt til budrunde.

Hvis ingen av de tilgodesette kjøper fangsten, skal fangsten, jfr § 3 andre til fjerde ledd, tilbys til alle godkjente anlegg i regionen. Også her står Råfisklaget for auksjonen, jfr § 5 andre ledd andre og tredje punktum. Maksimum utbudspris skal også her settes i henhold til beregningsmodellen i § 5 første ledd, dette følger av § 5 andre ledd siste punktum.

3.6.4 Når fangsten likevel ikke blir solgt i regionen

Hvis det etter auksjon i regionen, som nevnt i forrige kapittel, fremdeles ikke finnes noen kjøper til den leveringspliktige fangsten, bestemmer § 5 fjerde ledd at råstoffet kan tilbys på det åpne markedet. Når det gjelder den leveringspliktige fangsten i henhold til forskriften, vil leveringsplikten i slike tilfeller regnes som oppfylt.⁴⁵

3.6.4.1 Reell leveringsplikt eller regional tilbudsplikt?

Det faktum at leveringspliktig fangst kan selges på det åpne marked etter at auksjon er holdt i regionen, og at leveringsplikten likevel er oppfylt i henhold til forskriften, fører i realiteten til at den forskriftsbaserte leveringsplikt har et innhold som betyr at det foreligger en plikt for rederen til å tilby leveringspliktig fisk til den aktuelle regionen, men ingen

⁴⁵ Det vil si 80 % torsk og 60 % hyse etter reglene i § 4. Se også kapittel 3.4.

egentlig plikt til å selge fisken der.⁴⁶ Teoretisk kan denne regelen føre til at ingenting av den leveringspliktige fangsten blir levert til den tilgodesette regionen.

3.6.4.2 Forholdet til formålet

Ser vi regelen i § 5 fjerde ledd opp mot formålet, om at forskriften skal sikre stabil råstofftilførsel til distriktene, ser vi at isolert sett støtter denne regelen ikke opp om formålet. Leveringsplikten kan overholdes uten at så mye som én fisk blir levert til regionen. Dette kan vanskelig ses på som en regel som hjelper til med å sikre råstofftilførselen til regionen. Men regelen må ses på helhetlig og i sammenheng med de markedskrefter som råder innen fiskerinæringen, og ønsket om en velfungerende næring. Den må ses i sammenheng ikke bare med det nasjonale marked, men også med utviklingen i det internasjonale økonomiske markedet og den teknologiske utvikling innen den internasjonale fiskerinæring som er med på å bestemme prisnivået på råfisk internasjonalt så vel som nasjonalt.

Det ville i dette markedet vært urimelig i forhold til trålere med leveringsplikt om disse måtte stått ansvarlige for å få solgt sin leveringspliktige fangst innenfor regionen når ingen av regionens bedrifter er villige til å betale markedspris, eller pris tilnærmet markedspris. Hvis forskriften ikke hadde åpnet for at slik fangst kunne omsettes på det åpne markedet, ville tråleren brent inne med fangsten, eller vært helt nødt til å selge fangsten innen regionen til spottpris. I en slik situasjon ville driftsforholdene for trålerne blitt svært vanskelig i et stadig mer konkurranseutsatt marked, også markedet som sådan ville blitt skadelidende i en slik situasjon.

Her ser vi et tydelig eksempel på at det er inngått et kompromiss mellom det som tilsynelatende ser ut som direkte formålstjenelige tiltak og markedskreftene for å i best mulig grad forsøke å få i stand et velfungerende regelverk. Uten et fungerende marked kan

⁴⁶Mye av mediekritikken av forskriften har omhandlet nettopp dette. Se f. eks Ryvolds artikkel ”Leveringsplikten uthult”.

heller ikke formålet om en stabil råstofftilførsel, som igjen genererer arbeidsplasser og sikrer bosetningsmønsteret langs kysten, ivaretas. Regelen kan sies å representere et ønske om bedre lønnsomhet i den norske fiskerinæringen i sin helhet. Her ser vi en klar parallell til Råfisklagets målsetning om gode og stabile fiskepriser som skal sikre fiskernes inntekter og bidra til lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring.⁴⁷

En regel som innebærer at leveringsplikten er oppfylt selv om fisken ikke blir levert til regionen, er en regel som i ordlyd går direkte i mot formålet om stabil råstofftilførsel og et ønske om levende distrikter med stabile og lønnsomme arbeidsplasser. Et forhold som kan være med på å bygge opp under at denne regelen ikke er formålstjenelig på en direkte måte, er at antall trålere med leveringsplikt er forholdsvis få sett i sammenheng med hele torsketrålerflåten. 36 av 105 trålere er gjennom sine konsesjoner satt av for å bidra direkte til distriktmessig vekst.⁴⁸ Når det gjelder økonomisk sterke rederier med trålerkvoter både med og uten ilagt leveringsplikt, vil disse kunne ha muligheten til å pulverisere et evt. tap som følger av at de leveringspliktige trålerne må levere innenfor regionen. Noen slik mulighet har ofte ikke de landbaserte anleggene, da disse er avhengige av å motta råstoff for i hele tatt å kunne drive. At rederier på denne måten taper økonomisk, og at trålerne med leveringsplikt bidrar noe mindre til den økonomiske veksten i næringen enn trålere uten leveringsplikt, kan hevdes å være et tap både rederne og næringen må godta for at lokale bearbeidingsanlegg skal sikres direkte, gjennom stabil tilførsel av råstoff.

Regelen har imidlertid skapt større forutberegnelighet i næringen, i og med at det før forskriften som nevnt i kapittel 2.4.1, ikke fantes noen generelle bestemmelser om hvordan pris på leveringspliktig fisk skulle fastsettes.⁴⁹

⁴⁷ Jfr Råfisklagets vedtekter § 2.

⁴⁸ Tall fra april 2003, hentet fra departements høringsnotat av 5. mai 2003 s. 15.

⁴⁹ Jfr for øvrig også departementets høringsnotat av 5. mai 2003 s. 9.

3.6.5 Når tråler og anlegg har samme eier

I følge § 5 tredje ledd trenger ikke beregningsmodellen i § 5 første ledd benyttes når en tråler med leveringsplikt og bearbeidingsanlegget denne har plikt til å levere til, har samme eier. Dette vil si at industrieide trålere med konsesjonsbasert leveringsplikt til rederens eget anlegg ikke trenger å prisberegne etter modellen i § 5 første ledd når fisken blir levert til bearbeidingsanlegget. Dette åpner for at rederne i slike tilfeller kan levere fangsten til sitt eget anlegg, pålydende den pris som måtte være foretningmessig ønskelig etter eierens egne forretningsmål. Men hvis fangsten ikke blir mottatt og regelen i § 3 andre ledd om at fangsten skal leveres innen vedkommende region kommer til anvendelse, skal prisen settes etter modellen i § 5 første ledd. Dette følger av § 5 andre ledd andre punktum. Her skal prisen beregningsmodellen kommer fram til være maksimums utbudspris, jfr § 5 andre ledd tredje punktum.

Det er her en mulighet for redere som eier trålere med leveringsplikt til egne anlegg til å påvirke prisene på en slik måte at auksjonsprisen i regionen blir så vidt høy at ingen foredlingsbedrift i regionen kjøper fangsten. Dette fører til at fangsten kan utbys på det åpne marked samtidig som leveringsplikten er overholdt, jfr § 5 fjerde ledd. Dette på grunn av at når gjennomsnittet av priser de siste to uker blir beregnet, jfr beregningsmodellen i § 5 første ledd, blir også salg mellom tråler og bearbeidingsanlegg med samme eier, og prisen her, tatt med i beregningen av hva som skal være auksjonspris. Dette er den praksis Råfisklaget benytter seg av når gjennomsnittsprisen blir oppdatert, og er presisert av Råfisklaget i deres brev til kjøpere og rederi med torsketrålere som har leveringsplikt.⁵⁰ Jeg vil illustrere med et tenkt eksempel:

Som trålerreder med leveringsplikt til eget anlegg, leverer A et parti leveringspliktig fangst til sitt eget anlegg X, som han har leveringsplikt til. Prisen fastsettes av A selv, jfr § 5 tredje ledd. Her er det snakk om at reder A proforma kan fastsette ønsket pris fordi at i realiteten er det ingen verdier som skifter eier, verken fangst eller penger. A setter prisen meget høyt.

⁵⁰ Brev av 2.9.2004 ”Leveringsplikt for torsketrålere – presiseringer.”

Denne prisen vil da de neste to ukene være med i beregningsmodellen for maksimum utbudspris på auksjon, jfr § 5 andre ledd. Dette vil føre til at utbudsprisen blir høyere, grunnet A sin proforma satte pris, noe som igjen gjør det vanskeligere og dyrere for foredlingsbedrifter i regionen å skaffe seg råstoff gjennom auksjon.

La oss videre si at reder A i løpet av de neste fjorten dagene tilbyr et nytt parti leveringspliktig fangst til sitt eget anlegg X, som denne gangen ikke kjøper fangsten. Fangsten vil da bli tilbudt i regionen til salg, jfr § 3 andre ledd, og prisen blir fastsatt etter modellen i § 5 første ledd jfr § 5 andre ledd andre punktum.

På grunn av at A satte høy pris på det første partiet, vil utbudsprisen på auksjonen nå være høy. Dette kan føre til to ting: Fangsten blir kjøpt av en bedrift i regionen, til en vesentlig høyere pris enn ellers, noe A tjener på, eller utbudsprisen er så høy at ingen kjøper, og regelen i § 5 fjerde ledd kommer til anvendelse. I så fall kan A selge fangsten på det åpne marked og likevel overholde leveringsplikten, noe han også sannsynligvis tjener på.

3.6.6 Formålsbetraktninger

Som eksemplifisert i forrige kapittel har større industrieide trålerselskaper med leveringsplikt til eget anlegg, mulighet for å styre utbudsprisene i de forskjellige regionene på en måte som kan føre store mengder fangst vekk fra de tilgodesette regioner. Dette i overensstemmelse med forskriftens regler, og uten å omgå leveringsplikten. Samtidig fører dette til at det blir vanskeligere for andre foredlingsanlegg å overleve i næringen, i og med at det er fare for at de rett og slett blir priset ut.

Her ser vi at regelen i § 5 fjerde ledd, som lar markedet være med på å styre næringen for å på best måte forsøke å ivareta formålet, kan bli korrumpert gjennom regelen i § 5 tredje ledd, ved at den åpner for at redere kan sette proforma pris, og på den måten styre markedet i den retningen de måtte ønske. Ønsket om at markedskreftene skal virke til beste for næringen slik § 5 fjerde ledd åpner for, kan på denne måten ødelegges gjennom at markedet i stedet blir styrt av sterke redere. Dette er særlig farlig i regioner med få

leveringsanlegg, og store rederselskap med høy prosentandel av de leveringspliktige trålerne i regionen.

Ser vi på § 5 helhetlig, er det klart at den er en kompleks regel. Den både begrenser og frislipper i et forsøk på å på best mulig måte gi gode regler for prisfastsettelsen av leveringspliktig fangst. Når regelen i § 5 er et ledd i opprettholdelsen av et sunt og økonomisk godt marked, som igjen genererer stabil råstofftilførsel og arbeidsplasser, kan den være formålstjenelig. Blir den derimot benyttet på slik måte at økonomisk sterkere bedrifter kan presse andre ut av markedet, virker den motsatt, og har en ødeleggende effekt på markedet. Da særlig på det lokale landbaserte markedet som på denne måten kan bli helt spilt ut over sidelinjen av større industribaserte trålerselskaper med leveringsforpliktelser til egne anlegg.

3.7 Frakt

Når det gjelder hvor den leveringspliktige fangsten skal leveres, subsidiært hvem som skal stå for fraktkostnader, blir disse spørsmål regulert av forskriftens § 6. Hovedregelen er at når lossing av den leveringspliktige fangsten skjer innenfor den regionen hvor kjøperen som har fått tilslaget har sitt bearbeidingsanlegg, har rederen levert forskriftsmessig. Eventuelle fraktkostnader fra lossested til anlegg påhviler kjøperen. Hvis derimot lossing skjer utenfor nevnte region skal selgeren stå for, og finansiere transport til kjøperens anlegg.⁵¹

Hvis kjøperen derimot ikke tar fangsten til eget anlegg for å bearbeide fangsten der, men frakter fangsten direkte videre uten bearbeiding, skal selger ikke bekoste transporten, eller transportkostnader tilsvarende transport til kjøpers anlegg.⁵² Dette kan begrunnes gjennom

⁵¹ Se kapittel 3.3.3 for hvilke krav som må være oppfylt for at et bearbeidingsanlegg skal kunne benytte seg av forskriftens forkjøpsrett.

⁵² Jfr departementets brev av 25.6.2004, referert til i Råfisklagets brev av 2.9.2004 og i direktoratets brev av 12.5.2005.

forskriftens formål, og faren for at leveringspliktig fangst aldri skal komme ønsket region til gode. Brukes forkjøpsrett etter reglene i forskriften gjennom at man har et anlegg situert i en av de tilgodesette regioner nevnt i § 3 tredje ledd, men likevel ikke bearbeider råstoffet ved anlegget, skaper denne bedriften lite eller ingen verdiskapning i tilgodesette region.

Dette kan illustreres med følgende eksempel: En kjøper med anlegg i region 1 Øst-Finnmark, jfr § 3 tredje ledd bokstav a, som oppfyller kravene i § 3 fjerde ledd, får kjøpt leveringspliktig fangst før fangsten når det åpne markedet, kanskje noe billigere enn til markedspris, av en tråler som for eksempel lossar av på Mørkysten. Skulle kjøperen i slike tilfeller kunne unnlate å frakte fisken til anlegget i Finnmark, samtidig som han får dekket fraktkostnader tilsvarende Møre – Finnmark, ville dette nesten vært å oppfatte som en oppfordring fra myndighetenes side til kjøperen om å videreformidle fangsten uten bearbeiding på anlegg i Finnmark. Her er det snakk om at kjøper først får kjøpe billig, og så får billig, eller i verste fall gratis, frakt til for eksempel utlandet og videresalg på det åpne marked. Dette uten at anlegget i Øst-Finnmark ser noe til den leveringspliktige fangsten, samtidig som selger har overholdt sin leveringsplikt.

Leser man ordlyden bokstavelig, sier paragrafens siste punktum at rederen skal stå for frakt og fraktkostnader til anlegget ved lossing utenfor regionen, uansett hva kjøper velger å gjøre med fangsten. En slik bokstavtro tolkning ville etter min mening vært å foretrekke, hvis man ser på ønsket om at den leveringspliktige fisken faktisk skal bli foredlet i tilgodesette regionen. Hadde regelen blitt tolket på denne måten, hadde det vært opp til rederen med leveringsforpliktelser å sørge for at råstoffet rent faktisk ble levert til tilgodesette region gjennom at denne er ansvarlig ikke bare for fraktkostnader, men også for selve frakten, det vil si ansvarlig for levering ved kjøperens anlegg. Uavhengig av hva kjøpende anlegg ønsker å gjøre med råstoffet, ville en slik tolkning, i alle fall i første omgang, ført til at råstoffet ble levert til regionen.

Når departementet her velger en annen løsning, enn den som følger av ordlyden,⁵³ må dette i første omgang skyldes at det ikke ønsker å pålegge trålere med leveringsforpliktelser, som har losset utenfor regionen, den ekstra påkjenningen og kostnaden det vil være å frakte fangsten inn i regionen, i tillegg til leveringsforpliktelsen. Det kan hevdes at den regionale leveringsplikten ikke i utgangspunktet er det økonomisk beste for tråleren. Dette særlig om tråleren også skulle måtte ta den lange veien inn i regionen, eller engasjere og betale en fraktfører for å gjøre denne jobben.

3.8 Kontroll, sanksjoner og straff

3.8.1 Innledning

Et straffe – og sanksjonssystem som fungerer, samt gode kontrollmekanismer, er essensielt i forhold til om formålet blir ivaretatt. Uten slike system vil potensielt fartøy med leveringsforpliktelser, som ofte ikke får ut hele sitt bedriftsøkonomiske potensial ved å levere forskriftsmessig, ha en oppfordring til å bryte regelverket. Et sanksjonssystem som ikke fungerer, er for mildt eller ikke blir håndhevet, kan sies å stimulere til overtredelser. Forskriftens § 7 setter reglene for hvilken type straff og andre sanksjoner som kan ilegges ved brudd på leveringsplikten. Paragrafen henviser direkte til hjemmelovenes straffe - og sanksjonsparagrafer. Dette betyr i praksis at brudd på leveringsplikten straffes etter de vanlige regler innenfor fiskerilovgivningen. Jeg vil i kapittel 3.8.2 først redegjøre for kontrollsystemet. I kapittel 3.8.3 redegjør jeg for de relevante sanksjonssystemer i deltl og saltvfl, samt hvordan disse forholder seg til forskriften, for så å foreta noen formålsbetraktninger i kapittel 3.8.4.

⁵³ Jfr departementets brev av 25.6.04, referert til i Råfisklagets brev av 2.9.2004 og i direktoratets brev av 12.5.2005.

3.8.2 Kontroll

Kontroll med at prosedyrene forskriften stiller opp angående leveringsplikten blir overholdt, ligger hos direktoratet. Dette følger av saltvfl § 45 første ledd. Forskriftens § 8 andre ledd hjemler at direktoratet kan gi nærmere bestemmelser om kontroll. Slike nærmere bestemmelser er ikke gitt, men rutiner i forhold til salgslagene er tilpasset forskriften. Det er rederne som er utstyrt med leveringsplikt, som er ansvarlig for at den leveringspliktige fangsten blir levert i henhold til forskriften, jfr § 3, første ledd. Derfor er det rederne som skal gi beskjed til salgslagene om at de har leveringsplikt for en viss mengde av sin fangst. Et rederi har ofte flere konsesjoner uten leveringsplikt, avanserte eiersammensetninger, og oppdelte kvoter m.v., så det vil ofte være at kun en viss prosentandel av den fangsten rederiet leverer, er leveringspliktig fangst. Det er rederiets oppgave å holde styr på dette, og gi beskjed til salgslagene. Salgslagene registrer så hva som blir levert, og gir tilbakemelding til rederiene. Ved endt år samles disse dataene inn av direktoratet, som kontrollerer om forskriftens regler er overholdt.

Siden forskriftens ikrafttredelse er det hittil bare for kalenderåret 2004 at det foreligger tallmateriale for hele året. Direktoratet har for året 2004 gjennomført kontroll av 37 fartøy det er fastsatt leveringsbetingelser for. I det vesentligste har disse oppfylt betingelsene, men for i alt 14 av disse fartøyene har direktoratet funnet forhold der det mangler dokumentasjon, eller foreligger andre forhold som gjør at leveringsforpliktelsene ikke kan anses for oppfylt, uten etter nærmere ettersyn.⁵⁴ Det er per månedsskifte oktober / november 2005 ikke sanksjonert i forhold til noe rederi. Det er imidlertid sendt ut sanksjonsvarsel der det er funnet uoverensstemmelser, og tilbakemeldingene på dette fra rederiene er nå til vurdering hos direktoratet.⁵⁵

⁵⁴ Jfr direktoratets brev av 12.5.2005 til departementet. "Leveringsplikt for fartøy med torsketråltilatelse 2004 – kontroll."

⁵⁵ Jfr telefonsamtale av 4.11.2005 med Elisabeth H. Bakke, Fiskeridirektoratet.

3.8.3 Sanksjonssystemet

3.8.3.1 Generelt

Forskriftens § 7 første ledd gjør rede for at brudd på leveringsforpliktelser straffes etter reglene i deltl § 29 og saltvfl § 53. Her vil jeg først og fremst opplyse om en åpenbar feil i forskriften. Forskriften henviser til deltl og dens paragraf angående straff, som ved vedtakelsen av forskriften 12. september 2003 var deltl § 29. Denne regelen ble med Lov av 17. 12. 2004 om endringer i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv, flyttet. Etter dette tidspunktet er strafferegelen gitt i deltl § 31, og det er åpenbart denne forskriften i § 7 første ledd henviser til, jfr ordlyden ”*straffes* etter deltakerloven § 29...” (min utheving). Nåværende § 29 er en sanksjonsregel angående tvangsmulkt, ikke en strafferegel. Tvangsmulkt er heller ingen egnet sanksjon i forhold til brudd på leveringsplikt, da tvangsmulkt er en sanksjon som skal løpe til et brudd på et eller annet bringes til opphør, mens brudd på leveringsplikten ikke er løpende, da plikten gjelder for et år av gangen, og oppfyllelse kan foretas den siste dagen i året. Forskriften er m.a.o. per 16. november 2005 ikke oppdatert eller endret for å stemme overens med endringer i sin hjemmelslov.

I den videre behandling vil derfor den nåværende deltl § 31 bli behandlet og ikke deltl § 29.

Med lovendringen av 2004 ble i tillegg til tvangsmulkt, også en annen ny sanksjonsmetode inntatt i deltl og i dens § 28. Denne paragrafen inneholder regler om at overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av deltl. Denne sanksjonen er ennå ikke gjort gjeldende når det gjelder brudd på leveringsplikt.

Overtredelsesgebyr kan først benyttes for brudd på leveringsforpliktelser for kalenderåret 2005, i og med at ordningen med leveringsplikt går over et kalenderår, og nye sanksjoner i løpet av et kalenderår ikke er forenelig med regelen i Grunnlovens § 97 om at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft. Mye tyder på at ordningen med overtredelsesgebyr vil bli tatt i bruk ved brudd på leveringsforpliktelser for året 2005. Ut fra forarbeidene til

endringsloven,⁵⁶ er fangst levert i strid med pålagte leveringsvilkår et eksempel på hvor bruk av overtredelsesgebyr er ønskelig.

Jeg vil ikke behandle reglene om overtredelsesgebyr nærmere. Imidlertid kan det nevnes at tilførselen av denne sanksjonen potensielt vil føre til et mer fleksibelt sanksjonssystem der overtredelsesgebyr kan brukes ved enkeltstående og / eller mindre alvorlige overtredelser av leveringsplikten som en alternativ reaksjonsform til de øvrige sanksjonsmetodene i deltl og saltvfl.

3.8.3.2 Straff

Deltl § 31 hjemler straff både for forsettelig og uaktsom overtredelse av leveringsplikten. Straffereaksjonen er i første rekke bøter, men ved tidligere dom eller ved andre skjerpende omstendigheter, kan det være aktuelt å idømme fengselsstraff i 6 måneder, alene eller evt. sammen med bøtestrafen. Også medvirkning og forsøk er straffbart, jfr deltl § 31 andre ledd.

Saltvfl § 53 opererer med en noe strengere strafferamme. Her er bøter, eller fengsel inntil 6 måneder den vanlige strafferammen, men om det foreligger særlige skjerpende omstendigheter kan fengselsstraff inntil 2 år ilegges, jfr saltvfl § 53 første ledd. I følge tredje ledd i samme paragraf regnes overtredelse som forseelse, samt at det fremgår at også forsøk er straffbart.

3.8.3.3 Tilbakekallelse

Forskriftens § 7 andre ledd hjemler at brudd på leveringsforpliktelsene også kan føre til at den relevante ervervstillatelse eller torsketråltillatelse kan bli tilbakekalt, jfr § 11 og § 18 i deltl.

⁵⁶ Ot. Prp. Nr 70 (2003 -2004) kapittel 5.

Deltl § 11 er regelen som hjemler tilbakekallelse av ervervstillatelse, mens § 18 gjør det klart at en spesiell tillatelse, jfr deltl § 12 faller bort når ervervstillatelsen bortfaller etter reglene i § 10 eller tilbakekalles etter § 11. Videre følger det av § 18 andre ledd at når det foreligger en spesiell tillatelse, gjelder reglene i § 10 og § 11 tilsvarende som for ved bortfall og tilbakekallelse av ervervstillatelse.

3.8.3.4 Deltl § 11

Deltl § 11 opererer med to forskjellige regelsett når det gjelder tilbakekallelse av ervervstillatelser, en ”skal – regel”, jfr første ledd og en ”kan – regel”, jfr andre ledd. Når det gjelder brudd på leveringsforpliktelsene, faller disse inn under ”kan – regelen” i andre ledd. Det som ligger i denne ”kan – regelen”, er generelt at en tillatelse kan kalles tilbake når bestemte vilkår foreligger. Om den skal tilbakekalles, er imidlertid overlatt til myndighetenes frie skjønn. Andre ledd inneholder en oppramsing i bokstavene a - f av i hvilke situasjoner ervervstillatelsen kan kalles tilbake.

Når det gjelder brudd på leveringsforpliktelsene, er det i første rekke bokstavene b, c, e og for så vidt også f, som dekker dette.

- *Bokstav b* omhandler situasjoner der vilkår satt i eller i medhold av loven ikke lenger blir oppfylt. Regelen rammer i første rekke fartøy som er ombygget for å øke fangstkapasiteten uten at det er gitt spesiell tillatelse til dette, jfr deltl § 17, men ordlyden fanger også opp andre tilfeller der tillatelsesinnehaveren ikke følger spesielle vilkår som er fastsatt for tillatelsen, for eksempel leveringsforpliktelser.

- *Bokstav c* gjelder når forutsetningene som tillatelsen bygger på er blitt vesentlig endret. En tillatelse gitt med vilkår om leveringsplikt vil være mulig å tilbakekalle etter dette alternativ, dersom det viser seg at fartøyet drives på en slik måte at forutsetningen ikke lenger etterleves, ved at trålerens leveringsmønster ikke stemmer overens med dens leveringsforpliktelser.

- *Bokstav e* lyder som følger:

”fartøyeieren eller andre som har drevet fartøyet, grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning,”

Det blir her stilt opp et krav om at overtredelsen må være grov eller foretatt gjentatte ganger. Når det gjelder ”annen fiskerilovgivning” siktes det i første rekke til bestemmelser i eller i medhold av saltvfl, for eksempel grove eller gjentatte brudd på kvotebestemmelser, eller leveringsforpliktelser. Ethvert brudd på fiskerilovgivningen kan m.a.o. ikke føre til tilbakekallelse av en tillatelse, bruddet må være alvorlig.⁵⁷

- *Bokstav f* er en generell henvisning til alminnelige forvaltningsrettslige regler. Her nevner jeg bare at hovedregelen er at vesentlig mislighold er grunnlag for tilbakekallelse jfr fvl § 35 femte ledd.

Videre gir deltl § 11 tredje ledd en regel om at ved mindre alvorlige tilfeller kan departementet bestemme at tilbakekallelse etter andre ledd kun skal skje for et bestemt tidsrom.

3.8.4 Formålsbetraktninger

Tilbakekallelse kan være en vel så hard reaksjon som å måtte betale en bot for bruddet, for ved tilbakekallelse er det snakk om å fjerne hele eksistensgrunnlaget for vedkommende tråler, og frata rederen retten til å utøve sin næringsvirksomhet. Dette er vel også noe av grunnen til at slike sanksjoner sjelden er blitt ilagt ved brudd i forbindelse med bestemmelsene om ervervstillatelse,⁵⁸ og en permanent tilbakekallelse kan som nevnt i

⁵⁷ Viser her også til deltl § 7 første ledd bokstav c, som gir myndighetene mulighet til å avslå søknad om ervervstillatelse dersom: ”fartøyeieren eller andre som har drevet et fartøy på fartøyeierens vegne, grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning,”.

⁵⁸ Se NOU 2002:13 Kap 14.

kapittel 3.8.3 kun skje i graverende tilfeller. Om tilbakekallelse vil bli benyttet som reaksjon for brudd på den forskriftsbaserte leveringsplikt, gjenstår og se.

Sanksjonen kan være meget hard for de som blir rammet av den, selv om tilbakekallelsen av ervervstillatelsen ikke blir permanent men kun for et bestemt tidsrom, jfr deltl § 11 tredje ledd. Et regelsett som det nevnte kan slå to veier. På den ene siden kan reglene ses på som avskrekkende, på den måten at hvis A bryter sine leveringsforpliktelser, er det fare for at han mister sin rett til å drive fiske. Dette både skulle og burde være tilstrekkelig for å sikre at den leveringspliktige fangsten blir levert i henhold til regelverket. Ser vi det fra den andre siden, er det å tilbakekalle tillatelsen til å drive fiske, en så vidt streng avgjørelse, at det nok fra myndighetenes side sjelden, eller kun i svært graverende tilfeller vil bli gjennomført i praksis. Det er lite trolig at praksisen her vil stille seg særlig avvikende fra hvordan reglene om ervervstillatelse blir praktisert. Hvordan myndighetene praktiserer reglene er med på å avgjøre om i utgangspunktet avskrekkende sanksjoner, virker avskrekkende eller ikke.

Ut fra Trondsen og Jørgensens materiale er det kun 5 av i alt 17 trålere som oppfyller sin konsesjonsbaserte leveringsplikt til Finnmark fullt ut.⁵⁹ Hadde regelen i deltl § 11 som omfatter leveringsplikten vært utformet som en ”skal – regel” i stedet for en ”kan – regel”, ville vi ut fra dette tallmateriale ikke stått tilbake med mange trålere til å levere fisk i Finnmark. Hadde en ”skal – regel” vært gjeldende rett, ville vi etter det leveringsmønsteret Trondsen og Jørgensen gjør rede for, stått tilbake med få trålere til å sikre råstofftilførselen til Finnmark, i og med at 12 av trålerne ville mistet sin rett til å drive fiske, og kun 5 ville vært igjen.

Med utgangspunkt i disse tallene, ser vi at hvis myndighetene foretar seg lite etter den gjeldende ”kan – regelen”, er ikke denne tilstrekkelig avskrekkende til at reglene om leveringsplikt faktisk blir fulgt av rederne. Blir denne derimot praktisert med fast hånd,

⁵⁹ Trondsen og Jørgensen s 38 sammenholdt med tabell 2 s 11.

stiller dette seg kanskje stikk motsatt. Hvordan evt. brudd avdekket for året 2004, vil bli sanksjonert av myndighetene, er et spørsmål som vil få stor betydning for hvordan forskriftens regler vil komme til å virke i fremtiden. Blir overtredelser sanksjonert så det virkelig svir for rederne, er det større sjanse for at forskriftens prosedyrer blir fulgt i fremtiden, noe som igjen vil hjelpe til med å oppfylle formålet om å sikre bearbeidingsanleggene stabil råstofftilførsel.

Når det gjelder målet om å få flere av trålerne med leveringsplikt til faktisk å levere etterplikten, har ikke forskriften lyktes ennå. Tabellen nedenfor viser samlet fangst omsatt til foredling i Finnmark av trålere med leveringsforpliktelser for årene 1999 til og med 2004.⁶⁰

Total fangst		Total TEK	Torsk	Hyse TEK	Sei TEK	Annen hvitfisk TEK
Omsatt til foredling i Finnmark (kg)	1999	11 908 543	9 115 010	1 260 062	1 206 864	326 607
	2000	9 324 133	7 160 987	1 047 500	919 334	196 312
	2001	10 554 345	8 026 697	1 478 383	882 322	166 944
	2002	10 039 342	7 893 966	1 065 633	969 428	110 315
	2003	10 059 518	7 681 521	1 538 728	684 305	154 963
	2004	10 195 128	7 269 230	1 978 335	695 000	252 563
	Total	62 081 009	47 147 410	8 368 642	5 357 253	1 207 704
Til foredling i prosent av fangst	1999	71 %	75 %	68 %	62 %	38 %
	2000	68 %	80 %	66 %	45 %	17 %
	2001	62 %	74 %	62 %	34 %	14 %
	2002	50 %	61 %	42 %	23 %	22 %
	2003	56 %	69 %	50 %	20 %	42 %
	2004	54 %	67 %	52 %	26 %	16 %
	Total	59 %	71 %	55 %	32 %	21 %

Sammenligner vi fangsttallene fra 2004 med tallene fra de foregående år, er ikke 2004 – tallene bedre enn de tidligere tallene når det gjelder den faktiske leveringen, det vil si hva som faktisk har blitt landet til foredling i Finnmark. Om leveringsplikten i forhold til forskriften er oppfylt eller ikke, sier derimot disse tallene ikke noe om, men de viser at forskriften ikke har sørget for at større mengde leveringspliktig fangst blir landet i Finnmark. Dette kan også rette seg på sikt, gjennom sanksjonering. Her må det nevnes at

⁶⁰ Tabell hentet fra Trondsen og Jørgensen s 38.

selv om det faktiske leveringsmønsteret ikke er bedret for året 2004, kan forskriftens leveringsprosedyrer likevel være overholdt og dermed leveringsplikten oppfylt.

Skulle det etter direktoratets gjennomgang av rederienes tilbakemeldinger, der det var funnet uoverensstemmelser,⁶¹ vise seg å ikke foreligge brudd på forskriftens regler, kan det spørres hvordan tallmaterialet skal ses i forhold til formålet. Situasjonen blir da at forskriftens regler er overholdt, samtidig som det ikke er blitt landet mer leveringspliktig fangst til Finnmark enn de fire foregående år, hvor samlet kun 71 % av all torsk og 55 % av all hyse som i følge intensjonene skulle blitt levert til Finnmark, ble levert.⁶² Dette vil slik jeg forstår det måtte stride mot forskriftens mål om å *sikre* fangst.

Viser det seg derimot at det foreligger brudd på forskriften, og sanksjoner blir ilagt, og på en måte som virker avskrekkende på rederne og av den grunn hindrer fremtidige brudd på leveringsplikten, kan det vise seg at formålet om *sikring* av fangst til de tilgodesette regionene på sikt kan bli i varetatt gjennom forskriftens prosedyrer.

4 Konklusjon

Temaet for denne avhandlingen er knyttet til spørsmålet om hvorvidt forskriften og dens prosedyrer bidrar til å oppfylle sitt formål om å sikre bearbeidingsanlegg stabil råstofftilførsel og de fiskeripolitiske hovedmålsetningene om

- å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret,
- å verne ressursgrunnlaget,
- å sikre trygge og gode arbeidsplasser, og
- å øke den reelle lønnsevnene i fiskerinæringen.

⁶¹ Se kapittel. 3.8.2.

⁶² Jfr Trondsen og Jørgensen s 38.

Jeg har i kapittel 3 vurdert forskriftens regler i forhold til formålet, som jeg har redegjort for i kapittel 2. Noen av forskriftens regler, som f. eks regelen i § 3 andre ledd, synes å være godt egnet til å fremme formålet,⁶³ mens andre, som f. eks regelen i § 5 fjerde ledd sammenholdt med § 5 tredje ledd,⁶⁴ ikke synes å være det. Jeg skal her ikke gå nærmere inn på forskriftens enkeltheter, men heller forsøke å gi en oversikt over om forskriften som helhet ivaretar formålet.

Det mest fremtredende formålet for forskriften er distriktshensynet, sammenholdt med formålet om å sikre bearbeidingsanlegg stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten. Dette er nedsatt i forskriftens formålsparagraf, og bør veie tungt. Man kan spørre seg om ikke de næringsmessige og økonomiske mål har fått en litt for stor plass i forskriften i forhold til de distriktsmessige. Etter min mening er mulighetene for å unngå å levere til distriktene, men samtidig oppfylle leveringsplikten, for store, sett i forhold til formålet. Dette gjelder særlig for de største og mest ressursrike rederiene.⁶⁵ Samtidig reduserer forskriften i de fleste tilfeller mengde leveringspliktig fangst fra å omfatte 100 % fangst, til å omfatte 80 % torsk og 60 % hyse.⁶⁶ Jeg ønsker i denne forbindelse også å påpeke det faktum at hovedregelen i deltl § 6 fremdeles er at torskeflåten skal være fiskereid.

Det kan diskuteres om forskriften i det hele tatt hjemler en plikt til å levere eller om forskriften kun hjemler en tilbudsplikt. Denne diskusjonen sier lite om formålet er ivaretatt eller ikke, i og med at en tilbudsplikt også i noen tilfeller kan hjelpe til med å bidra til å sikre råstofftilførselen.⁶⁷ Det som derimot er interessant med en slik diskusjon, er om mulighetene til å levere forskriftsmessig uten å levere noe som helst til de i utgangspunktet tilgodesette regionene på noe vis kan føre til sikring av stabil råstofftilførsel til de samme distriktene? Her mener jeg særlig at hensynet til en økonomisk sterk fiskerinæring har fått

⁶³ Se kapittel 3.3.1.

⁶⁴ Se kapittel 3.6.6.

⁶⁵ Se f. eks kapittel 3.6.6.

⁶⁶ Se kapitlene 3.4.1 og 3.4.4.

⁶⁷ Se kapittel 3.6.4.

for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til den lokalt baserte næringen. De samme reglene som ressurssterke redere med forholdsvis enkle grep kan utnytte på en måte som hindrer levering til de tilgodesette regioner, vil kunne virke negativt for de mindre ressurssterke aktørene i næringen, og da særlig de lokale.⁶⁸

Når det gjelder målet om en opprydning og standardisering av regelverket, og målet om å få til en ordning for hva som skal skje med fangst som av en eller annen grunn ikke blir tatt i mot av i utgangspunktet tilgodesett mottaker, kan man si at forskriften har lyktes. Dette i og med at forskriften har skapt klarhet med en prosedyre som skal følges i slike tilfeller.

Hvordan forskriften vil komme til å påvirke den faktiske situasjonen, det faktiske leveringsmønsteret, er for tidlig å si. Tallmaterialet som omhandler den totale mengde leveringspliktige fangst levert i Finnmark for 2004, er ikke oppløftende.⁶⁹ Her må det imidlertid tas med i betraktningen at om det foreligger brudd, har rederne ennå ikke fått kjenne sanksjonene på kroppen. Det blir spennende å følge med på hva direktoratet kommer frem til både vedrørende om det foreligger brudd, og evt. hvilke sanksjoner som vil bli benyttet.⁷⁰ Hva som skjer i denne forbindelse er viktig for om forskriften i fremtiden skal fungere i forhold til formålet. Videre tror jeg det vil være positivt om overtredelsesgebyr blir tatt i bruk som sanksjonsmulighet for inneværende år.⁷¹ Dette vil gjøre systemet mer fleksibelt, og jeg tror denne sanksjonen vil være enklere å benytte seg av for mindre brudd på leveringsplikten, enn de sanksjoner som foreligger i dag.

Det er vanskelig å gi et bastant svar på spørsmålet om hvorvidt forskriften ivaretar sitt formål eller ikke. Dette følger av hva som er kommet fram gjennom denne avhandlingen. Det som derimot kan sies, er at forskriften gir rederne for mange muligheter til ikke å levere den leveringspliktige fangsten til kystdistriktene i våre tre nordligste fylker.

⁶⁸ Se kapitlene 3.6.4 og 3.6.6.

⁶⁹ Se kapittel 3.8.4.

⁷⁰ Se kapittel 3.8.2.

⁷¹ Se kapittel 3.8.3.

5 Litteraturliste

Bøker, rapporter og artikler

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo, 2001

Eckhoff, Torstein og Smith Eivind. *Forvaltningsrett*. 7. utgave. Oslo, 2003

Gerhardsen, Gerhard Meidell. *Fiskeriene i Norge*. Bergen, 1964

Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utgave. Oslo, 2002

Lekve, Olav. *Fiskerilovgivning*. Bergen, 2000

Trondsen, Torbjørn og Jørgensen, Terje M. *Fangst- og landingsmønster for trålere med leveringsbetingelser i Finnmark*. Tromsø, 24.2.2005. Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø. Rapport til Finnmark Fylkeskommune

Ryvold, Arnt (28.4.2005) *Leveringsplikten uthult*. Nr.no. [Dato 1.8.2005]. Tilgang: www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/troms/4704734.html

Forarbeider, meldinger, vedtekter, brev, lister m. m.

Fiskeridepartementet: Høringsnotat av 5. mai 2003, *Forslag til endring i ordningen med leveringsvilkår og Forslag til ny sanksjonsordning*, Eierskapsutvalget – NOU 2002:13

Fiskeridepartementets pressemelding Nr.: 59/2003 av 12.9.2003, *Nye regler om leveringsvilkår for torsketrålere*

Fiskeridirektoratet, ressursavdelingen (12.5.2005) *Leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse 2004 – kontroll*. Brev til Fiskeri- og kystdepartementet. [Dato 8.9.2005]. Tilgang: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/fid/p30006754/p30006760/047041-990020/dok-bn.html> (vedlegg 2)

Konkurransetilsynet (4.8.2003) *Høring - endring i ordningen med leveringsvilkår og forslag til ny sanksjonsordning - Eierskapsutvalget - NOU 2002:13*. Brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. [Dato 9.9.2005] Tilgang: www.konkurransetilsynet.no

Mattilsynet (6.5.2004) *Kodeliste produksjonsformer*. [Dato 17.11.2005]. Tilgang: www.mattilsynet.no

Norges Råfisklag (2.9.2004) *Leveringsplikt For Torsketrålere – Presiseringer*. Brev til kjøpere og rederi med torsketrålere som har leveringsplikt. [Dato 7.10.2005]. Tilgang: <http://www.finnmark-f.kommune.no/dokumenter/rappleveringkorrr.pdf> (vedlegg 1)

Norges Råfisklag (18.10.2005) *Vedtekter for Norges Råfisklag*. [Dato 20.10.2005]. Tilgang: www.rafisklaget.no

NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy

Ot. prp. nr. 67 (1997 – 98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

Ot. prp. nr 70 (2003 – 2004) Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

Rt. 1922. s. 624

St. meld. Nr. 85 (1951) Utbyggingsprogrammet for Nord - Norge

St. meld. Nr. 93 (1982 – 83) Om retningslinjer for fiskeripolitikken

St. meld. Nr. 19 (2004 – 2005) Marin næringsutvikling, Den blå åker

Liste over tabeller, figurer og kart

Figur og tabell i kapittel 3.1 er hentet fra departements høringsnotat av 5. mai 2003 s. 15.

Kartet i kapittel 3.6.2 er hentet fra St.meld. nr.19 (2004 – 2005) kapittel 10.

Tabell i kapittel 3.8.4 er hentet fra Trondsen og Jørgensen s 38.

Vedlegg 1:

Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse.

Fastsatt ved kgl.res. 12. september 2003 med hjemmel i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 12 og § 19 og lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 4 annet ledd. Fremmet av Fiskeridepartementet.

§ 1. *Formål*

Formålet med denne forskrift er å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torskestrålflåten.

§ 2. *Forskriftens virkeområde*

Forskriften gjelder levering av fangst fra fartøy som eieren er tildelt torskestråltillatelse for, og som eies helt eller delvis av fiskeindustribedrifter på grunnlag av dispensasjon i medhold av deltakerloven § 6 tredje ledd.

Forskriften gjelder også for levering av fangst fra andre fartøy som eieren er tildelt torskestråltillatelse for, og hvor det ved forskriftens ikrafttredelse er stilt vilkår om levering av hele eller deler av fangsten til visse fiskeindustribedrifter, til visse kommuner eller til større geografiske områder.

§ 3. *Leveringsplikten*

Eier av fartøy som nevnt i § 2 skal levere fartøyets fangst, jf. § 4, i overensstemmelse med de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning, eller som er fastsatt i selskapsvedtekter godkjent av fiskerimyndighetene.

Dersom den eller de fiskeindustribedrifter som er tilgodesett i vilkår som nevnt i første ledd, ikke kjøper fangsten, skal fartøyets fangst leveres innenfor den region som vedkommende fiskeindustribedrift, sted eller større geografiske område ligger i.

Med region menes i denne forskrift følgende områder:

- a) Region I Øst-Finnmark, med kommunene Lebesby, Gamvik, Tana, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø, Nesseby og Sør-Varanger.
- b) Region II Vest-Finnmark og Nord-Troms, med kommunene Porsanger, Nordkapp,

Måsøy, Loppa, Alta, Kvalsund, Hasvik, Hammerfest, Kvænangen, Skjervøy, Storfjord, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa og Karlsøy.

c) Region III Nordland og øvrige kommuner i Troms.

Fangsten skal leveres til anlegg som driver bearbeiding av fisk i regionen. Vedkommende anlegg må være registrert i Fiskebruksregisteret og i Kjøperregisteret.

§ 4. *Leveringspliktig fangst*

Leveringsplikten i henhold til § 3 omfatter 80% av fartøyets fangst av torsk og 60% av fartøyets fangst av hyse, for begge fiskeslag på årsbasis og nord for 62 ° N. Dersom de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning innebærer leveringsplikt for en mindre andel av fartøyets fangst, går slike individuelle vilkår foran bestemmelsen i første punktum.

§ 5. *Fastsetting av pris*

Dersom det bare er en bedrift som er tilgodesett gjennom fastsatte vilkår, skal prisen for råstoffet fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted.

Dersom det er flere bedrifter som kan kjøpe fangsten i henhold til fastsatte vilkår, skal fangsten utbys på auksjon gjennom vedkommende salgslag til samtlige av disse. Det samme gjelder dersom fangsten utbys for salg i en hel region i henhold til § 3 annet til fjerde ledd. Den prisen som fremkommer etter reglene i første ledd skal være maksimums utbudspris i slik auksjon.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom fangsten leveres til fartøyeierens eget anlegg.

Hvis ingen bedrift i regionen kjøper fangsten, kan råstoffet tilbys på det åpne markedet. Fangster som av denne grunn blir solgt utenfor regionen, skal regnes med ved beregningen av om leveringsplikten i henhold til § 4 er oppfylt.

§ 6. *Leveringssted for fangst omfattet av leveringsplikten*

Leveringsplikten innebærer at fangstene kan losses ved eller på annen måte kan transporteres til den fiskeindustribedriften som har fått tilslag. Dersom lossing skjer innenfor den region som kjøperen er lokalisert i, skal kjøperen selv stå for og bekoste transport til eget anlegg. Dersom lossing skjer utenfor denne regionen, skal fartøyeieren stå for og bekoste transport til kjøperens anlegg.

§ 7. *Straff og andre sanksjoner ved brudd på leveringsplikten*

Overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften straffes etter deltakerloven § 29 og saltvannsfiskeloven § 53.

Overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften kan også medføre tilbakekall av ervervstillatelse eller torsketråltillatelse i medhold av deltakerloven § 11 og § 18.

§ 8. Ikrafttredelse, kontroll

Denne forskrift trer i kraft straks.

Fiskeridirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om kontroll med bestemmelsene i denne forskriften, herunder bestemmelser om hvilke opplysninger fartøyeiere og andre skal gi for å sikre kontroll av forskriftens bestemmelser.

Databasen sist oppdatert 16. nov 2005

Vedlegg 2: Mattilsynets ”Kodeliste produksjonsformer”:

Fylker	Produksjonsformer
A Akershus	1 Ferskfismpakking
AA Aust-Agder	2 Filetering
BU Buskerud	3 Frysing
F Finnmark	4 Videreforedling av frosne varer (panering/fritering)
HE Hedmark	5 Røyking
H Hordaland (B Bergen)	6 Tørrfisktilvirkning
M More og Romsdal	7 Saltfisktilvirkning
NT Nord-Trøndelag	8 Klippfisktilvirkning
N Nordland	9 Siltesalting
OP Oppland	10 Rekeinntak
O Oslo	11 Rekepillering
R Rogaland	12 Kjøle og Frysing av emballerte varer
SF Sogn og Fjordane	14 Fullsterilisering
ST Sør-Trøndelag	15 Halvkonservering
TK Telemark	16 Lettkonservering
T Troms	18 Tranraffinering og tranfrysing
VA Vest-Agder	22 Blautdyr (skjell m.v.)
VF Vestfold	23 Skalldyr (andre enn reker)
ØF Østfold	24 Lodderogn renseanlegg
	25 Diverse bearbejdede produkter
	26 Slakteri og tilvirkning av oppdrettsfisk
FI Godkjent av tidligere SNT	30 Frysefartøy
B Bergen	40 Smolttransport
	50 Ekspedisjonssentral for skjell
	51 Foredling av skjell
	52 Rensesentral for skjell
	60 Fiskeolje
	61 Fiskemel
	62 Rekeemel
	63 Spesialmel (til konsum) (også annet enn fisk)
	64 Spesialmel/-olje (Beimel m.v.)
	65 Fiskeprotein-konsentrat
	66 Trandamping
	68 Ensilasje
	69 Diverse fiskemel/oljeprodukter